



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Asiakirjan salassapidon tarpeet ulkoasiainhallinnossa

Savolainen, Antti

2015 Laurea Leppävaara



Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Leppävaara

Asiakirjan salassapidon tarpeet ulkoasiainhallinnossa

Savolainen, Antti
Turvallisuusalan koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2015

Antti Savolainen

Asiakirjan salassapidon tarpeet ulkoasiainhallinnossa

Vuosi	2015	Sivumäärä	51
-------	------	-----------	----

Ulkoasiainhallinnon asiakirjan salassapidolla suojataan tietoja, joiden paljastuminen voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen diplomaattisille suhteille ja eduille ulkomailla. Suomen etu ilmenee vaikutusmahdollisuutena toimintaympäristössä ja varautumismahdollisuutena toimintaympäristön muutoksiin. Ulkosuhteiden hoitoon liittyvien tietojen salassapidosta määrätään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999).

Ulkoasiainhallinnon ulkosuhteiden hoitoon liittyvät tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, eli salassapidon edellytyksenä ei ole riskien arviointiin perustuva vahinkoedellytys. Riskien arviointia kuitenkin tarvitaan, jotta asiakirjaa laativa tai käsittelevä virkamies pystyy keskustelemaan aiheesta kumppanivaltioiden diplomaattien kanssa. Tällöin on tunnistettava mitkä tiedot voidaan luovuttaa toiselle valtiolle, ja minkä tietojen luovuttaminen voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen eduille ulkomailla. Ulkoasiainministeriön tietohallinnon tehtävänä on kehittää ja yhdenmukaistaa hallinnonalan julkisuus- ja salassapitokäytäntöjä, sekä ratkaista asiakirjapyyntöihin liittyvät julkisuusksymykset.

Ulkoasiainhallinnossa ei ole yksiselitteistä määrittelyä siitä, minkälaiset ulkosuhteisiin liittyvät tiedot voivat paljastuessaan aiheuttaa vahinkoa ulkosuhteille. Arkaluonteisten henkilötietojen, liikesalaisuuksien ja kansainvälisten luokiteltujen tietojen osalta tällainen kuvaus on olemassa, joten viranhoidon kannalta on perusteltua selvittää asia myös ulkosuhteisiin liittyvien tietojen osalta.

Kirjoittajan tutkimuksen lähtökohta on, että ulkoasiainhallinnon diplomaateilla voisi olla yhtäläinen käsitys salassapitointressistä ja se olisi tunnistettavissa jo laadituista asiakirjoista. Tämä opinnäytetyö selvittää laadullisen analyysin keinoin mitkä syyt ovat voineet vaikuttaa asiakirjojen salaamiseen. Lähdeaineistoksi on valittu Syyrian sisällissotaa käsittelevät ulkoasiainhallinnon salassa pidettävät asiakirjat vuosilta 2010 - 2014, sekä Ukrainan kriisiä käsittelevät ulkoasiainhallinnon salassa pidettävät asiakirjat vuosilta 2013 - 2014. Asiakirjoista on pyritty riskienarvioinnin keinoin selvittämään asioita, joiden paljastuminen voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen eduille ulkomailla.

Asiakirjoja analysoimalla selvisi kuusi eri teemaa salassapitointressille: tietolähteen nimeäminen, neuvottelun sisältö, kansalliset tavoitteet, toimenpiteiden kohteet, olosuhteisiin liittyvät tiedot sekä asian tai osapuolen luonnehdinta. Tämä lista ei ole yksiselitteinen eikä tyhjentävä, mutta antaa asiakirjan laatijalle ja tietohallinnolle yhden lisäkeinoon asiakirjassa olevan tiedon julkisuutta ja salassapitotarvetta arvioitaessa. Opinnäytetyössä käytetyt menetelmät soveltuvat tavoitteen mukaisen tutkimuksen tekoon. On kuitenkin huomioitava, että analyysiin osallistuvilla on oltava hyvä ymmärrys sekä arvioinnin kohteena olevasta asiakokonaisuudesta, että käytetyn arviointimenetelmän käyttötavoista.

Asiakirja, diplomatia, riskien arviointi, Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, tietoturvallisuus sekä salassapito.

Antti Savolainen

Data secrecy needs in the Ministry for Foreign Affairs of Finland

Year	2015	Pages	51
------	------	-------	----

The document classification and secrecy in the Ministry for Foreign Affairs of Finland is focused to protect such information that could cause harm to Finland's foreign affairs and national interests if disclosed. The national interest is based on the opportunity to influence the operating environment and to be prepared to respond to changes in it. The document classification is mandatory by the Act on the Openness of Government Activities (621/1999).

The diplomatic information is classified in principle; an officer does not need to assess the information for possible statutory reason to classify it. The risk assessment is anyway needed, because a diplomat needs to know what information could be released to a partner nation and what could cause harm to the national interest if disclosed. The information management in the Ministry for Foreign Affairs develops and standardizes the practice of information classification and de-classification. It also solves the requests for document release.

There are no clear and official definition in the Ministry for Foreign Affairs for what kind of information could cause harm to foreign affairs and the national interest. A risk definition for disclosing sensitive private data, company secrets or classified information of other countries exists so it is time to have such for diplomatic information as well.

The starting point for the research is that the Finnish diplomats might have a common understanding of classifying information in the interest of the nation. This understanding could be found from the existing classified documents. This research clarifies by means of qualitative analysis what stakes could have been the reasons to classify the document. The writer has chosen following classified documents for source data: Documents of Syrian civil war between 2010 and 2014, and documents of Ukraine crisis between 2013 and 2014. A method of risk assessment was utilized with the source documents to find such stakes that could harm to national interest when disclosed.

The writer found six themes for secrecy interest: naming a source of information, the content of a negotiation, the national objectives, the subject (a target) of operations, the conditional data or metadata and characterization or analysis of a counterpart or litigant. This list is not unambiguous or fundamental, but it gives an additional guide to document writers and those who make decisions on data release.

The methods used in the research were suitable for conducting it to get useful results. However, the analysts taking part in the research must have more than basic understanding of the observed subject (foreign affairs) and ways to utilize the assessment method.

Keywords: Diplomacy, A document, Foreign and security policy of Finland, Information security, Risk assessment, Secrecy.

Sisällys

1	Miksi ulkoasiainhallinnon tietojen salaamistarpeita tulee selvittää?	6
2	Keskeiset käsitteet.....	8
3	Ulkoasiainministeriö ja Suomen ulkosuhteiden hoito	10
3.1	Tiedon tuottaminen ja salassapidosta päättäminen ulkoasiainhallinnossa	11
3.2	Ulkoasiainhallinnon asiakirjan salassapidon säädöspäätökset	12
4	Ulkosuhteiden hoitamiseen liittyvän tiedon suojaaminen paljastumiselta	13
4.1	Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kohdistuva tiedustelutoiminta.....	14
4.2	Salassapito diplomatiassa.....	15
4.3	Salassapidon tarve Suomen ulkosuhteiden hoitamisessa	15
5	Tutkimusmenetelmät.....	18
5.1	Kirjallisuuskatsaus	18
5.2	Tutkimusaineiston analyysi	19
5.2.1	Riskien arviointi	20
5.2.2	Teemoittelu	21
5.2.3	Lähdeaineisto	21
6	Arviointimallin rakentaminen ja testaaminen	22
6.1	Arviointimallin valmistelu	23
6.2	Teemoittelu arviointimallia vasten	24
7	Tulokset.....	24
7.1	Tietolähteen nimeäminen	25
7.2	Keskustelun tai vastaanotetun tiedon kuvailu	26
7.3	Omat tai yhteisön tavoitteet ja toimenpiteet	27
7.4	Osalliset tai toimenpiteiden kohteet	28
7.5	Olosuhteisiin liittyvät tiedot, kuten aika, paikka ja osallistujat	29
7.6	Läsnäolijan, kolmannen osapuolen tai tapahtuman luonnehdinta.	30
8	Johtopäätökset	30
8.1	Oman työn arviointi, luotettavuus ja käytettävyys	32
8.2	Jatkotutkimuksen aiheita	33
	Lähteet	35
	Kuvat	37
	Taulukot	38
	Liitteet.....	39

1 Miksi ulkoasiainhallinnon tietojen salaamistarpeita tulee selvittää?

Miksi ulkoasiainhallinnon asiakirjat ovat salassa pidettäviä? Mitä vahinkoa voi syntyä jos nämä tiedot paljastuvat? Vastauksiksi näihin kysymyksiin ei riitä, että säädökset näin vaativat ja koska muuten Suomen suhteet muihin valtioihin heikkenevät. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia tarpeita joiden johdosta ulkoasiainhallinnon asiakirjoja on määrätty salassa pidettäviksi, kun salassapidon perusteena on tietojen oikeudettomasta paljastumisesta aiheutuva vahinko Suomen kansallisille eduille ulkomailla.

Nämä tarpeet on tunnistettava jotta salassa pidettävää tietoa voidaan käsitellä turvallisemmin diplomaattisessa kanssakäymisessä. Lisäksi ulkoasiainministeriön tietohallinto pystyy paremmin ohjaamaan salassa pidettävän tiedon tuottamista ja käsittelyä hallinnonalalla sekä huomioimaan salassapitotarpeita kun se ratkaisee asiakirjan julkisuuskysymyksiä.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) määrää ulkoasiainhallinnon ulkosuhteita koskevat asiakirjat lähtökohtaisesti salassa pidettäviksi. Tätä perustellaan ulkosuhteiden hoidon tarpeilla. Sädökset eivät kuitenkaan avaa tarkemmin ulkosuhteiden hoitamiseen liittyviä tarpeita salata tietoa, vaan lähtee olettamasta jonka mukaan virkamiehen tulee tunnistaa nämä tarpeet asiakirjaa laatiessaan. Ulkoasiainministeriön tietohallinnolla on keskeinen rooli asiakirjojen julkisuus- ja salassapitoasioiden yhtenäistämässä ja virkamiesten ohjaamisessa.

Ulkoasiainhallinnossa ei ole vahvistettua yksityiskohtaista ohjetta perusteista, joilla asiakirjan laatija tunnistaisi mitkä seikat aiheuttavat tiedolle salassapitotarpeen. Diplomatian traditio sekä itsenäisyyden aikana muodostunut kansallisen edun käsite ovat kuitenkin ohjanneet salassapitointressin tunnistamista ulkoasiainhallinnon toiminnassa. Ulkoasiainhallinnon virkamiehille on syntynyt virkauransa aikana käsitys asioista, jotka tulee määritellä salassa pidettäviksi. Käsitys perustuu virkamiehen arvioon siitä, että tieto voisi julkitulleessaan aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteiden hoidolle. Kun asiakirjoja on osattu määritellä salassa pidettäviksi koko ulkoasiainhallinnon olemassaolon ajan, on opinnäytetyön kirjoittaja olettanut, että tämä ymmärrys voisi löytyä hiljaisena tietona ulkoasiainhallinnon salassa pidettävistä asiakirjoista.

Työssään kirjoittaja on havainnut toistuvasti epätietoisuutta, epätarkkuutta ja epämääräisyyttä tiedon arvon määrittelyssä. Julkishallinnon tehtävissä voidaan vain harvoin määritellä asiakirjalle taloudellista arvoa, ja toiminnan arvoakin voidaan arvioida lähinnä siihen sijoitetujen resurssien kautta. Tiedon avulla saavutettuja välittömiä tai välillisiä hyötyjä ei siis voida mitata euromääräisesti, ja muiden hyötyjen yhteismitallisuutta ei ole havaittavissa. Tietoturvallisuuden suojausmekanismien hyötyjä ja haittoja voidaan arvioida vain rajallisesti, jos

suojaattavan tiedon merkitystä varsinaiselle toiminnalle ei voidata osoittaa. Tietoturvallisuustyön arjen realiteetit ovat priorisointia ja kompromissien etsimistä potentiaalisten vahinkojen, kustannusten, työn esteiden poistamisen ja hallinnon kesken. Tietoturvallisuusratkaisuja suunniteltaessa tulee siis punnita lukuisia eri seikkoja, joista suojattavana kohteena olevan tiedon tai toiminnan merkitys määrittelee jo sen missä tärkeysjärjestyksessä asiantuntija työtehtäviään suorittaa.

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä on, voiko ulkoasiainhallinnon salassa pidettäväksi määriteltyjä asiakirjoja analysoimalla päätellä yhteisiä tekijöitä niiden salassapidon perusteiksi. Opinnäytetyö suoritetaan laadullisen analyysin keinoin teemoittelemalla. Tutkimusaineistoksi on valittu Syyrian sisällissotaa käsittelevät ulkoasiainhallinnon salassa pidettävät asiakirjat vuosilta 2010 - 2014, sekä Ukrainan kriisiä käsittelevät ulkoasiainhallinnon salassa pidettävät asiakirjat vuosilta 2013 - 2014. Opinnäytetyössä ei tuoda julki salassa pidettäväksi määriteltyä tietoa, vaan tutkimusaineiston asianmukaista käyttöä lähteenä valvoo ulkoasiainministeriön tietohallintojohtaja.

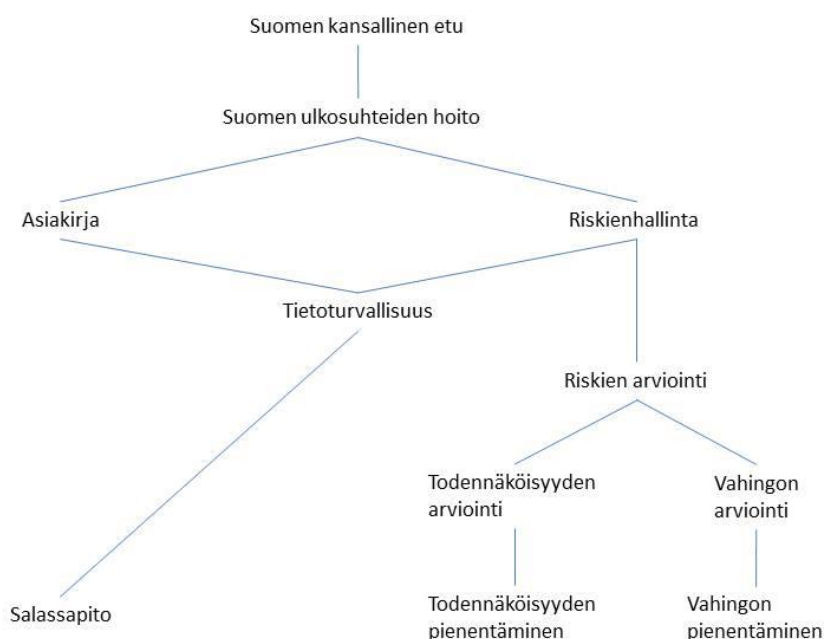
Opinnäytetyö toteutetaan ulkoasiainministeriölle osana käynnissä olevaa tietoturvallisuuden kehityshanketta. Opinnäytetyön tuotoksena syntyy analyysi hallinnonalan salassa pidettävän tietoa-aineiston salassapitoon vaikuttavista tarpeista. Analyysin avulla kehitetään ulkoasiainhallinnon asiakirjaturvallisuutta ja turvallisuuskulttuuria tarkentamalla olemassa olevaa ohjeistusta asiakirjojen laatimisesta ja käsittelystä. Lisäksi tuloksia hyödynnetään uusien diplomaattien perehdyttämisessä ja tuettaessa muita viranomaisia ulkosuhteita koskevien tietojen käsittelyn suojaamisessa. Yksi kirjoittajan keskeinen motivaatio tämän aiheen valinnalle on ollut asiakirjoja laativien virkamiesten ja ulkoasiainhallinnon tietoturvallisuustoiminnon välisen dialogin kehittäminen.

Opinnäytetyön rajaus

Opinnäytetyössä ei tarkastella viranomaisen toiminnan julkisuusperiaatteen toteutumista, koska sitä tutkitaan jo esimerkiksi Jyväskylän yliopistossa. Opinnäytetyössä tarkastellaan salassapitointressiä vain ulkosuhteiden hoitamisen näkökulmasta, jolloin tutkimus rajataan koskemaan vain viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621 / 1999) § 24 momentin 1 kohtaa 1. Esimerkiksi henkilötietojen ja yrityssalaisuuksien suojaaminen sekä kansainvälisten tietoturvavelvoitteiden toteutuminen on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, koska niiden salassapidon perusteista on jo yksityiskohtaisemmat ohjeet. Opinnäytetyössä tarkastellaan salassapitoa riskienhallinnallisena keinona, ei lainopillisesta näkökulmasta.

2 Keskeiset käsitteet

Opinnäytetyön keskeiset käsitteet ovat asiakirja, diplomatia, riskien arviointi, Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, tietoturvallisuus sekä salassapito.



Kuva 1 Opinnäytetyön keskeisten käsitteiden kaavio

Asiakirja

”Asiakirjalla tarkoitetaan ... kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuulumiksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. ” (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999)

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat asiakirjat ovat ulkoasiainhallinnon asiakirja- ja salaviestijärjestelmissä välitettyjä dokumentteja, jotka on kirjattu tiedonhallintasuunnitelman mukaisesti diaariin. Lisäksi voidaan tarkastella ulkoasiainhallinnon sähköpostijärjestelmässä välitettyjä viestejä, mikäli ne vastaavat laajuudeltaan ja tarkoitukseltaan diaariin kirjattuja asiakirjoja.

Diplomatia

Diplomatia on ulkopoliitiikan toimeenpanoa ja kansainvälistä kanssakäyntiä neuvotteluteitse. Diplomatia on myös taitoa ja viisautta hoitaa itsenäisten valtioiden välisiä suhteita rauhanomaisin keinoin (Roberts 2009). Diplomatian tehtävänä on ajaa kansallista etua, joskin tämä kansallinen etu on Thakurin (2013) mukaan käsitteenä epäonnistunut ja tautologinen, johtuen keskinäisriippuvuuden ja verkostomaisen diplomatian painottumisesta. Tässä opinnäytetyössä diplomatiasta käytetään myös termiä ulkosuhteiden hoito.

Riskienhallinta

”Järjestelmällinen toiminta riskien rajoittamiseksi niin, että ne ovat optimisuhteessa riskien rajoittamisen kustannuksiin samalla kun organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

...

Riskienhallinnan vaiheita ovat riskianalyysi, riskienhallintamenetelmän valinta, päätös riskien poistamisesta, alentamisesta tai pitämisestä omalla vastuulla, sekä riskienhallinnan organisointi.” (Valtionhallinnon tietoturvasanasto 2008)

Tässä opinnäytetyössä riskienhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen käyttämää harkintaa asiakirjan suojaamiseksi sitä laatiessaan (riskien arviointi eli riskianalyysi), sekä sen johtopäätöksiä (asiakirjan salassapito). Asiakirjan salassapidolla tarkoitetaan virkamiehen riskienhallintapäätöstä ulkosuhteille mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi. Salassapito on tapa pienentää asiakirjan paljastumisen todennäköisyyttä. Salassapito ei pienennä asiakirjan paljastumisesta mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa.

Salassapito

Viranomaisen toiminnassa salassapito on julkisuusperiaatteen poikkeus, ja sen tulee perustua laissa säädettyyn perusteeseen. Salassapitovelvoite voi olla ehdotonta tai perustua harkintaan asiakirjan julkitulon aiheuttaman vahingon rajoittamiseksi. Salassa pidettäväksi määrättyä asiakirjaa on suojattava oikeudettomalta paljastumiselta. Asiakirjaa ei saa näyttää, luovut-

taa, kopioida tai antaa sivullisten käytettäväksi. (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999)

Tässä opinnäytetyössä salassapitoa tarkastellaan asiaa hoitavan viranomaisen intressinä ja toiminnan turvaamisen keinona. Vähemmälle huomiolle jätetään itse toimenpiteet, joilla pienennetään vahingon syntymisen mahdollisuutta tiedon elinkaaren aikana. Oletetaan, että salassapidon avulla tieto on vähemmän altis paljastumiselle.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

”Ulko- ja turvallisuuspolitiikaksi kutsutaan hallituksen periaatteita Suomen kansainvälisten vaikutusmahdollisuuksien ja turvallisuuden kehittämiseksi. Sen avulla edistetään Suomen etu- ja kansainvälisessä toimintakentässä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa valmistelevat ja toteuttavat ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö.” (Ulkoasiainministeriö 2014)

Tässä opinnäytetyössä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on sekä lähdeaineiston keskeinen teema, että toiminta johon kohdistuvia riskejä arvioidaan asiakirjan salassapidosta päätettävässä. Suomen ulkosuhteiden hoito on ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelua ja toteuttamista.

Tietoturvallisuus

”Järjestelyt, joilla pyritään varmistamaan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Käytettävyys tarkoittaa tietoturvallisuuden yhteydessä sitä, että tieto on siihen oikeutettujen hyödynnettävissä haluttuna aikana. Eheys tarkoittaa tiedon yhtäpitävyyttä alkuperäisen tiedon kanssa ja luottamuksellisuus sitä, ettei kukaan sivullinen saa tietoa. Tietoturvallisuus on riskienhallintaa ja osa yritysturvallisuutta.” (Valtionhallinnon tietoturvasanasto 2008)

Tässä opinnäytetyössä keskitytään vain niihin tietoturvallisuuden järjestelyihin, joilla pyritään varmistamaan tiedon luottamuksellisuus. Tiedon luottamuksellisuus on asian tila, jota tavoitellaan salassapidolla.

3 Ulkoasiainministeriö ja Suomen ulkosuhteiden hoito

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ulkoasiainministeriö on osa valtioneuvostoa. Sen toimialaan kuuluvia asioita ovat mm. ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti. Ulkoasiainministeriö ja Suomen

edustustot ulkomailla muodostavat ulkoasiainhallinnon, jota johtaa ulkoministeri. (Valtioneuvoston ohjesääntö 2003)

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta (256/2000) määrää ulkoasiainhallinnon toiminta-ajatuksiksi seuraavaa:

”Ulkoasiainhallinto:

- 1) valmistelee ja toteuttaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa;
- 2) edistää Suomen kansallisia etuja ulkomailla, mukaan lukien kauppapoliittiset ja kaupallis-taloudelliset edut;
- 3) valvoo suomalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla; sekä
- 4) edistää kansainvälisen yhteistyön keinoin kansanvaltaa, ihmisoikeuksien kunnioitusta ja kestävä kehitystä.”

Ulkoasiainministeriössä on kahdeksan osastoa sekä palvelutoimintoja ja erillisyyksiköitä. Nämä toimeenpanevat ulkoasiainhallinnon tehtäviä ja ohjaavat Suomen ulkomaan edustustoja.

Osastot on jaettu joko toimialan tai maantieteellisen sijainnin perusteella. Käytännössä osastot muodostavat monitasoisen matriisin, vaikka ulko-asiainministeriön organisaatio onkin järjestetty linja-esikunta - hierarkiamallin mukaisesti (Ulkoasiainministeriön organisaatio 2015).

Osastojen, palvelutoimintojen ja erillisyyksiköiden toimialakohtaiset asiasisällöt ovat joko hallinnonalan ydintehtäviin sidottuja, kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikka, taloudelliset ulkosuhteet, kehitysyhteistyö ja kansalaispalvelut tai kaikille hallinnonaloille yhteisiä kuten viestintä ja hallinto. Virkamiehet valmistelevat osastonsa tehtävän mukaisia suunnitelmia, päätöksiä ja raportteja, ja heidän työnsä keskeinen osa on uuden tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi. Ulkoasiainministeriö tuottaa tietoa omaa toimintaansa varten, valtakunnan johdolle, muulle julkiselle hallinnolle sekä yrityksille ja kansalaisille (Ulkoasiainministeriö organisaatio 2015).

3.1 Tiedon tuottaminen ja salassapidosta päättäminen ulkoasiainhallinnossa

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano konkretisoituu tietojenkäsittelyn muodossa. Ulkosuhteiden hoitaminen on suurelta osin tavanomaista viranhoitamista, kuten toimintaympäristön nykytilan selvittäminen, tavoitteiden asettaminen, suunnittelutyö, muutoksen ohjaaminen ja raportointi. Ulkosuhteiden hoito on myös neuvottelua ja tiedon vaihtamista kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Ulkosuhteiden hoitoon liittyvät tietojenkäsittelytapahtumat ovat uuden tiedon luomista, tallentamista, siirtämistä, lukemista ja muokkaamista.

Merkittävä osa ulkoasiainhallinnossa laadituista salassa pidettävistä asiakirjoista käsittelee asioita, joiden salassapidosta määrätään Lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) § 24 kohdassa 1. Uutta tietoaainestoa tuottaessaan ulkoasiainhallinnon virkamiesten tulee arvioida aineistonsa salassapitoon liittyviä tarpeita, jotta hän pystyy suojaamaan tietoa riittävällä tasolla jo laatimishetkestä lähtien. Salassapitotarpeen arvioinnissa virkamies harkitsee kuinka suurta vahinkoa voi syntyä, jos hänen tuottamansa aineisto paljastuu oikeudettomasti. Arvio vahingon määrästä ohjaa virkamiestä valitsemaan asetuksen mukaisen suojaustason. Suojaustason valinta taas määrää niistä suojausmekanismeista, joita tietoaaineston käsittelyssä tulee noudattaa. Virkamies ei arvioi sitä, kuinka todennäköistä tiedon paljastuminen voi olla, ainoastaan vahingon määrän jos tieto paljastuu. Paljastumisen todennäköisyyttä arvioi ulkoasiainministeriön tietohallinto suunnitellessaan tietoturvallisuuden järjestelyitä.

Tietoaaineston suojaukseen liittyvä vahingon määrän arviointi on mahdollista tehdä vain virkamiestä omaan tai tämän esimiehen kokemukseen ja harkintaan perustuen. Tämä korostuu erityisesti toimialakohtaisissa asiasisällöissä, joissa muita samankaltaisia asioita hoitavia tahoja ei ole Suomessa ja näin ollen vertaisarviointiin perustuvaa viranomaiskentän läpileikkaavaa yhteistä linjaa ei voida tehdä. Esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimialalla salassapitotarpeen harkinta pohjautuu Suomen itsenäisyyden ajan rakentuneeseen kokemukseen ulkopolitiikan harjoittamisesta aiheutuvista hyödyistä ja haitoista Suomelle. Tätä kokemusta ei ole kirjoitettu ohjeeksi, vaan se on muodostunut virkamiesten työkokemuksen myötä toimintaa ohjaavaksi hiljaiseksi tiedoksi. Tämän opinnäytetyön keskeinen tavoite on tunnistaa ja jäsentää tuon hiljaisen tiedon osuus salassapitopäätöksissä.

3.2 Ulkoasiainhallinnon asiakirjan salassapidon säädöspäätökset

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon salassapidosta määrätään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Lain § 24 1 momentin kohdat 1 ja 2 koskevat ulkosuhteiden hoitoa. Kohta 1 määrää salassa pidettäväksi ”ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit”. Kohta 2 määrää salassapitotarpeen arvioinnin tapauskohtaisuudesta, ja se koskee muiden viranomaisten kuin ulkoasiainhallinnon ulkosuhteita käsitteleviä asiakirjoja.

Kohtien 1 ja 2 ero kuvataan yksiselitteisesti hallituksen esityksessä Laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta (HE 30/1998):

”Momentin 1 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei ulkoasioita hoitava ministeriö toisin päättä. Kohta koskee perinteisen ulkopoliitiikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvia asiakirjoja, ja ne olisivat pääsäännön mukaan salassa pidettäviä.”

Tämä tarkoittaa, että ulkoasiainhallinnon virkamiehen ei tarvitsisi erikseen arvioida onko hänen ulkosuhteita käsittelevä asiakirjansa julkinen vai salassa pidettävä. Muiden viranomaisten tulee näin tehdä omien ulkosuhteita käsittelevien asiakirjojensa osalta.

Lisäksi Korkeimman hallinto-oikeuden päätös täsmentää kohtien 1 ja 2 eroja seuraavasti:

”Momentin 2 kohdan sanamuodon perusteella ja säännöksiä vertailemalla voidaan kuitenkin päätellä, että sama asiakirja ei voi olla salassa pidettävä kummankin lainkohdan perusteella vaan salassapito voi perustua ainoastaan toiseen niistä.” (KHO 2013)

Viranomaisen velvollisuudesta suojata tietoa oikeudettomalta julkitulolta määrätään myös esimerkiksi Henkilötietolaissa (523/1999) ja Laissa kansainvälisistä tietoturvalvelvoitteista (588/2004), mutta ne eivät kuulu tämän opinnäytetyön tarkastelun piiriin.

4 Ulkosuhteiden hoitamiseen liittyvän tiedon suojaaminen paljastumiselta

Viranomaisen tiedot voivat paljastua sivullisille vahingossa tai tahallisen toiminnan seurauksena. Kummassakin tilanteessa paljastumisen aiheuttaja voi olla joko organisaation sisäinen tai ulkoinen toimija.

Tieto voi paljastua vahingossa johtuen käsittelijän huolimattomuudesta, osaamattomuudesta tai ymmärtämättömyydestä. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siten, että asiakirjan laatija ei ole muistanut määritellä asiakirjaa salassa pidettäväksi ja asiakirjan käsittelijä ei ymmärrä käsittelevänsä salassa pidettävää tietoa kun tämän ilmaiseva merkintä puuttuu.

Tämän opinnäytetyön näkökulmasta erityinen vaaran aihe on tilanne, jossa virkamies kokoaa laajan useampaa asiaa koskevan raportin, määrittelee asiakirjan salassa pidettäväksi, mutta ei jäsennä asiakirjaa siten että salassa pidettävä asia erottuisi sieltä selvästi. Kun toinen virkamies hyödyntää tätä raporttia esimerkiksi neuvotellessa kumppanivaltion diplomaatin kanssa, ei tämä välttämättä osaa riittävällä tarkkuudella erottaa, mitä tietoa voi luovuttaa toisen

maan diplomaatille ja mitä ei. Tällöin voi tulla paljastetuksi tietoja, joita ei ole tarkoitettu toisen valtion käyttöön.

Tahallinen tiedon paljastaminen voi olla välinpitämättömyyttä tiedon suojausintressiä ja siitä johtuvia määräyksiä kohtaan tai suunnitelmallista toimintaa kuten tietovuoto ja tiedustelutoiminta. Jälkimmäistä tarkastellaan tarkemmin alaluvussa ” Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kohdistuva tiedustelutoiminta”

Tämän opinnäytetyön tuloksien avulla pyritään pienentämään salassa pidettävän tiedon paljastumien mahdollisuutta. Tähän pyritään lisäämällä ja yhdenmukaistamalla virkamiesten ymmärrystä tiedon salassapidon tarpeista sekä niistä seurauksista joita voi syntyä jos salassapidossa epäonnistutaan.

4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kohdistuva tiedustelutoiminta

Kun tutkitaan ulkosuhteisiin liittyvän tiedon salaustarvetta, ei voida jättää huomiotta tiedon suojaamisen vastavoimaa, tiedustelutoimintaa. Tiedustelutoiminta ja tiedon salaaminen ovat olleet jo vuosisatojen ajan keskeinen osa ulkosuhteiden hoitamista. Tiedustelutoiminnalla on hankittu tietoa valtiojohdon käyttöön (Momengoh 2013, 13). Kun tärkeitä tietoa on ryhdytty suojaamaan tehokkaammin, on tämä synnyttänyt tarpeen tehokkaammille tiedonsaantimenetelmille. Ulkoministeri Tuomiojan mukaan kyse on samanlaisesta kilpavarustelusta kuin dopingista urheilussa (Tuomioja 2013).

Selvitettäessä yksityiskohtaisempia perusteita salassapidon tarpeelle, on hyödyllistä tarkastella minkälaisia tietoja tiedustelupalvelut pyrkivät hallituksilleen hankkimaan. Näitä tietoja kyettävä suojaamaan paremmin, mikäli ne osoittautuvat merkittäviksi ulkosuhteiden hoidolle.

Suojelupoliisin vuoden 2014 vuosikertomuksen (Suojelupoliisi 2014) mukaan Suomeen kohdistuvan poliittisen tiedustelun pääkohteita ovat turvallisuuspolitiikka, Euroopan Unioniin liittyvät kysymykset sekä Nato-kysymykset. Lisäksi kohteeksi mainitaan myös ns. pakolaisvakoilu, jolla tiedustelua suorittava valtio pyrkii saamaan selvyyttä oman maansa opposition kannattajista.

Cooper (2013, 48) esittää, että diplomatian lisääntynyt avoimuus aiheuttavat uhan kansalliselle intressille, kun diplomaattinen toiminta on aktivoitunut kyber-avaruudessa ja sosiaalisessa mediassa. Ulkoministeriön vuonna 2013 paljastunut verkkovakoilu osoitti Cooperin väitteen todeksi. Suojelupoliisin mukaan ulkoministeriötä vakoili kaksi eri valtiota. Ulkoministeriön valtiosihteerin Stenlundin mukaan verkkovakoilu on ”saattanut vaikuttaa erilaisiin neuvottelutilanteisiin” ja täten aiheuttaa vahinkoa Suomen kansalliselle edulle. (HS 2.7.2014)

4.2 Salassapito diplomatiassa

Berridgen mukaan (2002, 107) salainen diplomatia (eng. secret diplomacy) voi tarkoittaa yhden tai kaikkien seuraavien asioiden salassa pitoa:

- neuvottelun sisältö
- tieto itse neuvotteluiden käymisestä
- neuvottelun tuloksena syntyneen sopimuksen sisältö tai sen osa
- tieto siitä, että neuvottelutulokseen on päästy

Greenstock (2013, 115) tuo esille tietolähteen suojaamisen tarpeen erityisesti diplomaattien ja tiedustelupalveluiden yhteistoiminnassa.

Jotta hallitustaan edustava diplomaatti pystyy toimimaan neuvottelijana, tulee tämän kyetä raportoimaan luotettavasti suurlähetystön ja pääkaupunkinsa välillä. Tästä syystä edustuston ja pääkaupungin välillä tapahtuva diplomaattinen viestitys nauttii Wienin sopimukseen kirjatua koskemattomuutta (Wienin sopimus 1961). Robertsinkin mukaan (2009, 114) diplomaattinen edustusto ei voi suoriutua tehtävästään tarkkailijana ja raportoijana, mikäli diplomaattista viestinvaihtoa häiritään.

Kanadalainen veteraani-diplomaatti Louise Fréchette kuvailee luottamuksen merkitystä diplomatiassa seuraavasti.

”Luottamus on menestyksekkään diplomatian keskeinen elementti ... Diplomaatin kyky harjoittaa diplomatiata tulee vakavasti heikentymään, jos luottamuksella hänelle luovutetut tiedot päätyvät lehtiotsikoihin. Ilman varmuutta luottamuksellisuudesta on mahdotonta rakentaa sellaisia suhteita, joiden avulla ... vakuutetaan kilpailijat, vastustajat ja viholliset ottamaan viimeinen askel asioista sopimiseksi, vihollisuuksien lopettamiseksi tai uuden kumppanuuden solmimiseksi.” (Fréchette 2013)

4.3 Salassapidon tarve Suomen ulkosuhteiden hoitamisessa

Tässä kappaleessa pyritään muodostamaan ymmärrys sille, miten kansallisen edun suojaaminen muodostuu toiminnalliseksi tarpeeksi tietojen salassapidolle. Salassapidon säädösperusta on kuvattu edellä, mutta varsinainen toiminnallista tarvetta ei perustella säädöstekstissä eikä sen valmisteluaineistossa. Tästä syystä on tarve selvittää ja täsmentää ulkosuhteiden hoitamiseen liittyvää salassapitotarvetta. Opinnäytetyön tutkimuksellinen osa keskittyy tähän kysymykseen.

Valtioneuvoston asetuksessa ulkoasiainhallinnosta (256/2000) määrätään ulkoasiainhallinto edistämään Suomen kansallisia etuja ulkomailla. Suomen kansallisia etuja ulkomailla edistetään hyvällä ulkosuhteiden hoitamisella sekä ulkoasiainministeriön osastoilla, että ulkomaan edustustoissa. Ulkosuhteiden hoito käsitetään tässä opinnäytetyössä keinoksi kansallisen edun edistämiseksi. Kun tätä tarkastellaan käänteisenä ilmiönä, voidaan tehdä päätelmä, että vahingon aiheutuminen ulkosuhteille voi aiheuttaa vahingon aiheutumisen Suomen eduille ulkomailla. Tämä on opinnäytetyön keskeinen oletus.

Alla esitetään esimerkin kautta kansallisen edun, ulkosuhteiden hoidon ja ulkoasiainhallinnon tiedon salaamistarpeen välinen syy-seuraus-suhde. Ulkosuhteiden heikkeneminen muodostuu kohdassa 3 ja sen seurauksena kansallinen etu heikkenee kohdassa 4.

1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa käsitellään toisen valtion luottamuksella Suomelle luovuttamia tietoja.
2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.
3. Tiedon alun perin luovuttanut valtio
 - a. kokee kärsivänsä vahinkoa luovuttamansa tiedon paljastumisen myötä.
 - b. kokee, että Suomi ei ole huolehtinut tietojen turvallisuudesta riittävästi.
 - c. kieltäytyy jatkossa luovuttamasta tietoja Suomelle.
4. Suomen valtiojohtolla ei ole jatkossa käytettävissään yhtä laajaa tietoa-aineistoa päätöksenteon tueksi.
 - a. Suomen valtiojohto tekee päätöksen suppeamman tiedon varassa.
 - b. Päätöksen seuraukset eivät ole yhtä hyödyllisiä Suomelle, kuin jos valtiojohtola olisi ollut käytössään myös nyt saamatta jääneet tiedot.

Kun ulkoasiainhallinnon virkamies arvioi käsittelemänsä ulkosuhteisiin liittyvän tiedon merkitystä, tulisi hänellä olla ammattitaitoonsa perustuva käsitys asioista jotka voivat aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille. Jotta ulkosuhteille tapahtuvan vahingon vaikutus Suomen eduille ulkomailla voidaan tunnistaa, on määriteltävä Suomen kansallisen edun käsite.

Suomen kansallinen etu on voimakkaassa kytköksessä Suomen sisäpoliittiseen tilanteeseen. Kulloinkin vallassa oleva hallitus määrittelee hallitusohjelmassaan asiat, joita se ryhtyy hallituskautellaan edistämään. Tätä on edeltänyt eduskuntavaalit, joiden alla puolueet ovat esittäneet omat poliittiset linjauksensa ja kansa on valinnut vaaleilla eduskunnan. Tällä tavoin Suomen kansa voi vaikuttaa kansallisen edun määrittelyyn. Tämä ilmenee tuoreimmillaan hallitustunnustelija Juha Sipilän eduskuntaryhmille toimittamastaan kysymyslistasta, joista 15 kysymyksen kautta pyritään selvittämään puolueiden näkökulmia vaalivoittajan keskeisiin asioihin. (Keskusta 2015)

Sipilän kysymyksistä voidaan tehdä tulkinta, jonka mukaan tällä hetkellä Suomen kansallisten etujen painopisteet ja erityiskysymykset kytkeytyvät seuraavien asiakokonaisuuksien hoitamiseen:

- Suomen vaikean taloustilanteen kuntoon saattaminen
- Kansainvälinen ilmastopolitiikka
- Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kansainvälisen yhteistyön keskeiset linjat

Kansallisen edun ajaminen voi olla myös perustuslain ja sen tuomien oikeuksien turvaamista. Tämän ja edellä olevan määritelmän välillä ei ole ristiriitaa, vaan kuvaavat saman arvoketjun eri vaiheita ja soveltamistasoja.

Edellä mainittuja esimerkkejä ei käytetä opinnäytetyön teemoittelun kriteereinä, vaan ainoastaan antamaan lukijalle käsitys miten kirjoittaja on tulkinnut kansallisen edun muodostuvan. Sen sijaan opinnäytetyön teemoittelussa käytetään alla kuvattua määritelmää Suomen kansallisen edun olemuksesta. Keinot edistää Suomen kansallista etua voidaan kiteyttää seuraavasti (Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2014):

- Kyky vaikuttaa Suomen toimintaympäristöön ja ohjata muutosta Suomelle edulliseen suuntaan
- Kyky sopeutua Suomesta riippumattomiin tekijöihin toimintaympäristössä

Ulkoasiainhallinto pyrkii vaikuttamaan toimintaympäristöönsä osallistumalla kansainväliseen toimintaan, esimerkiksi neuvottelemalla kansainvälisistä sopimuksista Suomelle edullisia. Suomen kykyyn sopeutua toimintaympäristöön vaikuttavat merkittävästi Suomen ulkomaan edustustojen tilanneraportit, joiden avulla valtiojohto voi varautua tulevaan muutokseen paremmin.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan teemoihin kuuluvat mm. lähialueyhteistyö, kehitysyhteistyö, kahdenväliset suhteet Venäjään, toiminta kansainvälisissä järjestöissä, kansallinen puolustusratkaisu ja kansainvälinen kriisinhallinta (Ulkoasiainministeriö 2015). Kaikissa näissä teemoissa käsitellään sekä julkista että salassa pidettävää tietoa, joten tämä teemoittelu ei sovellu salassapitotarpeen täsmentämiseen.

Vaikka yhteistoiminnan merkitys on saanut painoarvoa kansainvälisessä toiminnassa, on ulkosuhteiden hoidossa vielä merkittävä osa kansallinen edun piiriin kuuluvia asioita (Thakur 2013, 73-74). Näissä etu voidaan saavuttaa vain kilpailun kautta, esimerkiksi ulkomaankaupassa tai YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyyttä tavoitellessa. Tällaisissa tilanteissa etua ei välttämättä voi saavuttaa, jos neuvottelukumppani tietää etukäteen Suomen neuvottelutavoitteet tai jos kilpaileva maa saa selville kuka on lupautunut tukemaan Suomen jäsenyyttä. Ber-

ridgen (2002, 107) mukaan onnistunut neuvottelu tarkoittaa joka tapauksessa neuvotteluosapuolille tyytymistä vähempään kuin mitä oli lähdetty tavoittelemaan. Tällöin neuvottelun sisällön paljastuminen neuvottelun aikana antaisi kilpailijoille tai sopimusta vastustaville kotimaisille tahoille mahdollisuuden haitata sopimuksentekoa vastustamalla odotettavissa olevaa heikompaa tulosta tai häiritä muuten neuvotteluita.

Suomen ja Naton välisen isäntämaasopimuksen käsittely julkisuudessa osoitti sen, minkälainen mielipideilmasto olisi odotettavissa mahdollisille Nato-jäsenyysneuvotteluille niin kotimaassa (Volanen 2014) kuin ulkomailla (Suomenmaa 2.9.2014).

Kansallisen edun ajaminen ulkoasiainhallinnon ulkosuhteisiin liittyvää tietoa salaamalla, on käänteinen ilmaus sille, että ulkosuhteiden hoito voi kärsiä, jos nämä tiedot päätyvät oikeudettomasti ulkopuolisille.

5 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä on, voiko ulkoasiainhallinnon salassa pidettäväksi määriteltyjä asiakirjoja analysoimalla päätellä yhteisiä tekijöitä niiden salassapidon perusteiksi. Tutkimusta suunniteltaessa tuli ottaa kantaa soveltuvasta tutkimusaineistosta, menetelmästä jolla aineistosta etsitään salassapitotarpeeseen viittaavia tekijöitä, sekä tavasta arvioida havaintojen riittävydestä vastaamaan tutkimuskysymykseen. Opinnäytetyön tutkimusmenetelminä käytettiin kirjallisuuskatsausta, teemoittelua ja riskianalyysia.

5.1 Kirjallisuuskatsaus

Tutkimuskirjallisuuden katsauksessa arvioidaan tutkimusaiheeseen liittyvää aiempia, lukijan kannalta olennaisia, tutkimustuloksia ja tutkijanimiä (Hirsjärvi 2010, 258). Hirsjärven mukaan olennaista tietoa voi olla esimerkiksi keskeiset näkökulmat, teoriat ja metodologiset ratkaisut.

Tutkittavasta aiheesta ei löytynyt aiempaa suomalaista tutkimusta. Hakuja suoritettiin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hakujärjestelmistä hakusanoilla ”diplomatia”, ”ulkoasiainministeriö”, ”salassapito”. Myöskään ulkoasiainhallinnon tietohallinnossa ei ollut tiedossa aiheeseen liittyvää tutkimusta. Valtiohallinnon tietoturvallisuuden ohjeissa ja määräyksissä ei kuvailla mitkä tiedot tulisi salata, jotta niiden paljastuminen ei aiheuttaisi vahinkoa ulkosuhteille. Esimerkiksi henkilötietojen osalta on yksityiskohtainen kuvaus salassa pidettävästä tiedosta jo Henkilötietolakiin (523/1999) kirjoitettuna, samoin kansainvälisten luokiteltujen asiakirjojen suojauksesta Lakiin kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista (588/2004).

Ulkomaisista tutkimuslähteistä löytyy useita diplomatian salassapitoon liittyviä tutkimuksia, mutta sellaista tutkimusta ei ole kirjoittajan tiedossa joka yksilöisi salassapidon toiminnallisia tarpeita. Momengoh toteaa väitöskirjansa (2013, iii) johdannossa diplomaattisen salassapidon akateemisen tutkimuksen päähaasteeksi sen, että monet diplomaattiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Tämä selittää sen, miksi täysin vastaavaa tutkimusta ei ole tiedossa koti- tai ulkomailla.

Kirjallisuus keskittyy pääosin diplomatian teoriaan. Tämä luo perustan opinnäytetyön tutkimukselle, koska tarkoitus on tutkia ulkosuhteille mahdollisia aiheutuvia vahinkoja. Kirjallisuudessa käsiteltiin diplomatian salassapidon tärkeyttä lähinnä neuvotteluiden onnistumisen ja luottamuksen rakentamisen näkökulmista. Nämä aiheet toistuvat kirjallisuudessa, osin kirjoittajien viitatessa toistensa tutkimuksiin.

Riskien arviointiin perehdyttiin Kaplanin artikkelin (1991) avulla. Tämä loi huomattavasti yksityiskohtaisemman teoreettisen viitekehyksen käytännön soveltamistapoineen, kuin valtiohallinnon ohjeet riskienarviointista tekevät. Opinnäytetyön lähdeaineiston kartoitusmenetelmä perustuu Kaplanin teorian soveltamiseen.

5.2 Tutkimusaineiston analyysi

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmä on laadullinen analyysi. Tämä valittiin tutkimustyyppiksi, koska sen oletettiin mahdollistavan paremmin lähdeaineiston merkityksen ymmärtämisen. Lähdeaineiston merkityksen ymmärtäminen on yksi laadullisen tutkimuksen päätyyppi (Hirsjärvi 2010, 165). Laadullista analyysia puolsi myös se, että opinnäytetyötä suunniteltaessa ei ollut täyttä selvyyttä soveltuvimmasta menetelmästä tutkimuksen toteutustavaksi. Opinnäytetyön tavoitetta muutettiin tutkimusaineistoon tutustumisen jälkeen.

Vaikka opinnäytetyön lähdeaineisto perustuu lähes pääosin jo arkistoituihin aineistoon, ei sen määrällinen analysointi olisi tuonut esille merkittävää tietoa tutkimustavoitteeseen nähden. Esimerkiksi asiakirjojen salassapitotarpeen tilastollinen tutkimus ei tuo vastausta sille, miksi tieto on salattu. Jos tarkoitus olisi tutkia sitä, kuinka usein tietty salausperuste esiintyy tutkimusaineistossa, soveltuisi määrällinen analyysi tähän tarkoitukseen.

Laadullisen tutkimuksen menetelmäksi valittiin teemoittelu, sillä se tuntui parhaiten tuovan keinoja etsiä toistuvia ilmiöitä kirjallisesta tutkimusaineistosta. Muina keinoina harkittiin tyypittelyä ja ankkuroitua teoriaa. Tyypittelyn avulla olisi voitu päästä samoihin tuloksiin, mutta opinnäytetyössä ei ollut tarve niin yksityiskohtaiselle erottelulle. Jos kyseessä olisi ollut valtio-opin teoriaan perustuva tutkimus, olisi tyypittely voinut olla oikea menetelmä. Ankkuroitu teoria (eng. grounded theory) taas todettiin soveltumattomaksi, kun tavoitteena ei ollut luo-

da uutta teoriaa. Ankkuroitu teoria olisi edellyttänyt myös syvempää perehtyneisyyttä tutkimuksen tekoon, kuin mitä tämän opinnäytetyön kirjoittajan kokemus olisi sallinut.

Arviointimallin luominen

Analyysi aloitettiin esitöillä, joista keskeisin oli arviointimallin luominen. Arviointimalli muodostettiin salassapidon määräytymiskriteereistä sekä muista valintaan liittyvistä seikoista ja sen toimivuutta testattiin pienemmällä asiakirjajoukolla. Olennainen tieto selvisi vasta analyysin edetessä, ja tämän löytäminen edellytti useampaa lähdeaineiston analyysikertaa. Mallin ja teemoittelun välillä liikuttiin iteratiivisesti toisiaan täydentäen. Mallin valmistelun lisäksi esitöissä aloitettiin tietojen järjestämiseen valmistautuminen.

Kun mallin todettiin olevan riittävä, kartoitettiin koko lähdeaineisto sen avulla. Dokumentti-analyysin avulla pyrittiin löytämään asiakirjoista ilmiöitä ja asioita, joilla on suora tai välillinen yhteys salassapidosta päättämisen syihin. Arviointimalli on liitteenä 2.

5.2.1 Riskien arviointi

Yhdysvaltalaisen kvantitatiivisen riskien arvioinnin pioneerin Stanley Kaplanin mukaan selvittäessä jonkin asian riskiä, tulee vastata seuraaviin kysymyksiin (Kaplan 1991, 13):

1. Mikä voi mennä pieleen?
2. Kuinka todennäköistä se on?
3. Jos se toteutuu, mitkä ovat vaikutukset?

Kaplanin mukaan riskien arviointi tehdään tukemaan päätöksentekoa. Tässä asiayhteydessä päätettävä asia on asiakirjan paljastumisesta mahdollisesti aiheutuva vahinko ja päätöksentekijöinä ovat asiakirjaa laativa virkamies, tai julkisuus päätöstä tekevä tietohallinnon virkamies. Koska vahinko on tutkimuskysymyksen ja -aineiston pohjalta pääteltävissä, selvitetään riskienarvioinnin keinoin syitä jotka voivat johtaa esitetyn vahingon syntymiseen. Riskianalyysin avulla selvitettävät syyt ovat mahdollisia tarpeita asiakirjan salaamiseksi. Riskianalyysin tulosten kelpoisuus vastaamaan tutkimuskysymykseen arvioidaan riskienarvioinnin teoriasta johdetun mallin avulla.

Opinnäytetyössä tutkimusaineiston analyysissa sovellettiin potentiaalisten ongelmien analyysia (VTT 2015) pinch-point-periaatteeseen (Kaplan, 23-24). Ensimmäisessä vaiheessa riskien arviointi kohdistettiin suoraan suojattavaan asiakirjaan, ilman toivottuja tuloksia. Toisessa vaiheessa riskien arviointi kohdistettiin suojattavaan arvoon, Suomen kansallisiin etuihin ulkomailla, ja tätä kautta rakennettiin menetelmä asiakirjojen salassapidon tarpeen tunnistamiseksi.

5.2.2 Teemoittelu

Teemoittelussa lähdeaineistosta etsitään sille keskeisiä aiheita, eli teemoja (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tässä opinnäytetyössä lähdeaineisto muodostuu asiakirjoista, eli teemat ovat aiheita jotka toistuvat näissä asiakirjoissa. Kun opinnäytetyön tavoite on etsiä asiakirjoista niiden salassapidon perusteita, ovat tämän tavoitteen näkökulmasta keskeisiä aiheita eri syyt salata tietoa aineistoa. Teemoittelua käytetään erilaisten salassapitoperusteiden havainnointiin ja erittelyyn tarkemmin.

Saaranen-Kauppinen mukaan teemoittelu voidaan tehdä myös valitun viitekehyksen tai teorian mukaan. Viitekehykseksi tässä opinnäytetyössä on luotu tutkimuskysymyksen mukainen arviointimalli, jonka avulla lähdeaineistoa analysoidaan. Teorianä käytetään kirjallisuuskatsauksen avulla havaittuja mahdollisia syitä ulkosuhteille muodostuvasta vahingosta.

5.2.3 Tutkimusaineisto

Opinnäytetyön tutkimusaineistoksi on valittu Syyrian sisällissotaa käsittelevät ulkoasiainhallinnon salassa pidettävät asiakirjat vuosilta 2010 - 2014, sekä Ukrainan kriisiä käsittelevät ulkoasiainhallinnon salassa pidettävät asiakirjat vuosilta 2013 - 2014. Aineiston valinta on perusteltu niiden ajankohtaisuudella ja selkeällä aihepiiriin liittyvällä rajauksella. Aiheen ja laatimishetken mukaan rajatusta aineistosta oletetaan löytyvän yhtäläisiä teemoja selkeämmin, kuin rajaamattomasta aineistosta.

Rajaamattoman tai laajapohjaisen aineiston haasteena voi olla toimintakulttuurin muutoksen vaikutus salassapitointressiin, esimerkiksi Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991 tai salassapidon säädösperusteiden muutos vuosina 1999 ja 2010. Ajallisesti laajapohjainen aineisto voi olla epätasalaatuinen myös toiminnallisten muutosten kautta. Esimerkiksi tietojenkäsittelytavat ovat muuttuneet 20 vuoden aikana voimakkaasti, vaikuttaen sekä tiedon tuottamisen että välittämisen mahdollisuuksiin. Sekä kulttuurinen, että toiminnallinen muutos voivat vaikuttaa aineiston tasalaatuisuuteen merkittävästi, jolloin tutkimuksessa tulisi luoda menetelmä tämän normalisointiin. Aineiston rajauksella pyrittiin pääsemään analysoimaan tasalaatuista aineistoa ilman opinnäytetyön näkökulmasta tarpeettomia lisävaiheita.

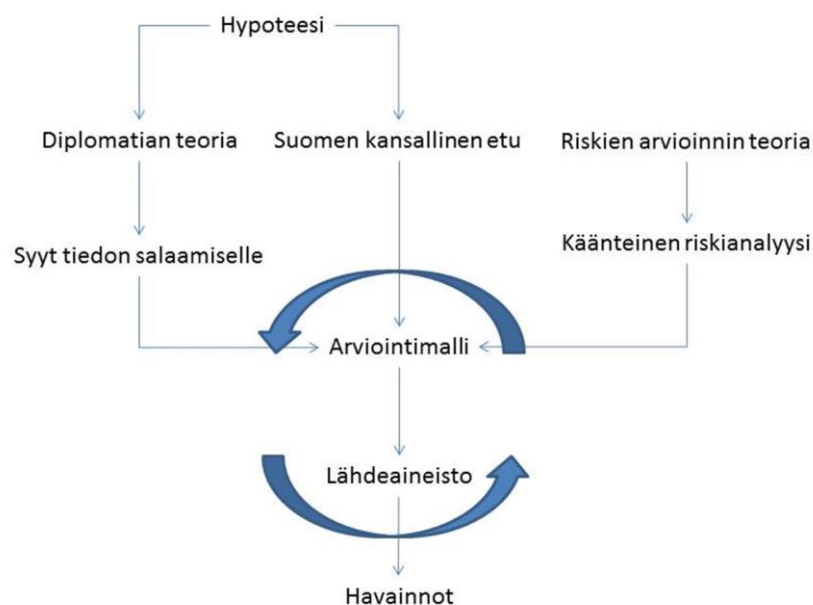
Lähdeaineiston rajauksella varauduttiin myös siihen, jos olisi tarve haastatella asiakirjan laatijaa. Tuoreen lähdeaineiston laatijat olisivat todennäköisimmin vielä tavoitettavissa, ja heillä olisi vielä lupa käsitellä salassa pidettävää lähdeaineistoa. Eläkkeellä olevilla diplomaateilla ei ole lähtökohtaisesti lupa käsitellä salassa pidettävää aineistoa, vaikka olisivat itse kyseisen aineiston virassa ollessaan laatineet.

Koska asiakirjan salassapidosta päättämisen kriteerit perustuvat laatijansa subjektiiviseen arvioon, ei ulkoasiainministeriön arkiston dokumentteihin ole tarvetta kohdistaa lähdekritiikkiä. Lähdekritiikillä olisi merkittävä rooli tutkimuksessa, jos tarkoituksena olisi etsiä ja yksilöidä salassapidosta päätettäessä tehtyjä virheitä.

6 Arviointimallin rakentaminen ja testaaminen

Arviointimallin kehittämistä tarvittiin, jotta kyettiin selvittämään toistettavalla menetelmällä lähdeaineistosta sellaisia seikkoja, jotka julki tullessaan voisivat heikentää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa tai sopeutua toimintaympäristöönsä. Nämä muodostuivat siten keskeisimmäksi kysymykseksi lähdeaineistoon perehdyttäessä. Viitteitä tällaisiksi seikoiksi haettiin lähdekirjallisuudesta ja niiden soveltuvuutta arvioitiin teemoittelemalla Suomen Moskovan suurlähettilään suojaustasolle 4 luokittelema asiakirja (4.4.2014).

Arviointimalli muodostettiin yhdistämällä diplomatian teoriasta johdettuja syitä diplomaattisen tiedon salaamiseksi Suomen kansallisen edun tulkintaan. Näistä muodostettiin arviointimallin tietopohja. Riskienarviointimenetelmää käytettiin käänteisessä järjestyksessä, sen arviointikysymyksiä ja -kriteereinä käytettiin edellä mainittua tietopohjaa tutkimusaineistosta etsittäväksi tiedoksi ja sen arvioinniksi. Arviointimallia testattiin tutkimusaineiston otoksella, ja mallia kehitettiin saatujen tulosten perusteella (Kuva 2).



Kuva 2 Arviointimallin kehittämisen kuvaus

6.1 Arviointimallin valmistelu

Mahdollisia vahinkoja arvioitaessa sovellettiin riskianalyysia seuraavien kysymysten kautta:

1. Mikä on salassa pidettäväksi oletetun tiedon lähde ja luonne?
2. Miten Suomen suhteet toiseen valtioon voisi vahingoittua jos tieto paljastuu?
3. Miten ulkosuhteiden vahingoittuminen voisi toteutua Suomen vaikutusmahdollisuuksien tai sopeutumiskyvyn heikkenemisenä toimintaympäristössään?

Asiakirjan sisältö oli teemoitettavissa salassapitointressin näkökulmasta seuraaviin teemoihin:

1. Tietolähteen nimeäminen
2. Keskustelun tai vastaanotetun tiedon kuvailu
3. Omat tai yhteisön tavoitteet ja toimenpiteet
4. Osalliset tai toimenpiteiden kohteet
5. Olosuhteisiin liittyvät tiedot, kuten aika, paikka ja osallistujat
6. Läsnäolijan, kolmannen osapuolen tai tapahtuman luonnehdinta. Sisällön tai toiminnan analyysi.

Koska arvio perustui kirjoittajan subjektiiviseen näkemykseen asiasta, oli tarve myös osoittaa että kunkin teeman mukainen tieto voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille ja siten Suomen edulle ulkomailla. Tämä liitettiin osaksi analyysia.

Näin muodostettua mallia käytettiin kymmenen muun satunnaisesti valitun asiakirjan teemoitteluun. Mallin avulla havaittiin, että jokaisessa teemoitellussa asiakirjassa oli vähintään yksi edellä mainituista syistä salata kyseinen asiakirja. Koska yksikin ulkosuhteita vahingoittava seikka riittää Suomen edun heikkenemiseen ulkomailla, tuli teemoittelumallin kelvollisuus varsinaiseen tutkimukseen osoitettua. Tämän esikartoituksen myötä mallia täsmennettiin hieman, sen perusrakenteen kuitenkin pysyessä pääpiirteittäin samoissa kuudessa teemassa.

Jokaiselle teemalle rakennettiin yksinkertainen skenaario tapahtumaketjusta, jossa tiedon oikeudeton julkitus aiheuttaisi eri vaiheiden kautta vahinkoa Suomen kansalliselle edulle. Skenaariokuvauksessa ei pyritty etsimään kaikkia mahdollisia variaatioita tapahtumaketjun syille ja seurauksille, vaan muutaman esimerkin kautta osoittamaan että vahingon muodostuminen on mahdollista. Tapahtumaketjun vaiheet kuvastavat todellisen kaltaista tilannetta, ja esimerkit on haettu sekä kotimaisista että ulkomaisista julkisuudessa olleista tapahtumista.

6.2 Teemoittelu arviointimallia vasten

Aiemmin lueteltuja teemoja voidaan verrata Berridgen ja Greenstockin luettelemaan salassapidon tarpeisiin:

Berridgen-Greenstockin luettelo	Omat havainnot
Neuvottelun sisältö	Keskustelun tai annetun tiedon kuvailu. Omat tai yhteisön tavoitteet ja toimenpiteet neuvotteluun valmistautuessa ja sen aikana.
Tieto itse neuvotteluiden käymisestä	Olosuhteisiin liittyvät tiedot, kuten aika, paikka ja osallistujat
Neuvottelun tuloksena syntyneen sopimuksen sisältö tai sen osa	Osalliset tai toimenpiteiden kohteet. Läsnäolijan, kolmannen osapuolen tai tapahtuman luonnehdinta. Sisällön tai toiminnan analyysi.
Tieto siitä, että neuvottelutulokseen on päästy	Omat tai yhteisön tavoitteet ja toimenpiteet. Läsnäolijan, kolmannen osapuolen tai tapahtuman luonnehdinta. Sisällön tai toiminnan analyysi.
Tietolähteen suojaaminen	Tietolähteen nimeäminen

Taulukko 1 Omien havaintojen vertaaminen lähdekirjallisuutta vasten

7 Tulokset

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä oli, voiko ulkoasiainhallinnon salassa pidettäväksi määriteltyjä asiakirjoja analysoimalla päätellä yhteisiä tekijöitä niiden salassapidon perusteiksi. Tutkimusaineisto analysoitiin arviointimallin avulla, ja tämän lopputuloksista pääteltiin asiakirjoille yhteiset salassapidon teemat, eli ulkoasiainhallinnon tarpeet salata ulkosuhteisiin liittyvää tietoa.

Teemat ja niiden esimerkit eivät ole tyhjentyviä. Tässä luvussa esiteltävien teemojen lisäksi on varmasti tunnistettavissa muitakin sellaisia asioita, jotka voivat aiheuttaa paljastuessaan vahinkoa Suomen ulkosuhteille ja eduille ulkomailla. Arvioinnin tulokset löytyvät taulukoituna liitteestä 1.

Seuraavat syyt pääteltiin tarpeiksi salata ulkoasiainhallinnon asiakirja:

- Tietolähteen nimeäminen
- Keskustelun tai vastaanotetun tiedon kuvailu
- Omat tai yhteisön tavoitteet ja toimenpiteet
- Osalliset tai toimenpiteiden kohteet
- Olosuhteisiin liittyvät tiedot, kuten aika, paikka ja osallistujat

- Läsnaöljan, kolmannen osapuolen tai tapahtuman luonnehdinta. Sisällön tai toiminnan analyysi.

Koska opinnäytetyön lähdeaineisto on määrätty salassa pidettäväksi, eikä siellä olevaa tietoa voi tuoda esimerkeiksi, on kunkin teeman yhteydessä tuotu tiedon paljastumiseen ja siitä aiheutuviin seurauksiin liittyvä julkinen esimerkki.

7.1 Tietolähteen nimeäminen

Esimerkki tietolähteen julkitulon seurauksista:

Ulkoministeri Tuomioja kuvailee vakoilua ja luvaton tiedon luovuttamista blogissaan seuraavasti: ” Oman valtion laittoman toiminnan joko kotimaassa tai ulkomailla paljastaneen henkilön on paljon suurempi todennäköisyys joutua vastaamaan teostaan ” (Tuomioja 2013). Tällä Tuomioja viitanee yhdysvaltalaisen Bradley Manningin paljastamiin tietoihin ja siitä hänelle aiheutuneisiin Yhdysvaltain lainsäädännön mukaisiin seurauksiin. Manning toi oma-aloitteisesti julkisuuteen tietoja ja videomateriaalia, joiden hän kertoo osoittavan Yhdysvaltain armeijan sotilaiden syyllistyneen ihmisoikeusrikkomuksiin Irakissa (Washington Post 21.8.2013).

Miksi vastaava tilanne voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille?

Tietolähteen nimeäminen ulkopoliittisessa raportissa voi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille esimerkiksi silloin, kun tietoa luovuttava maa ei halua paljastua tietolähteeksi. Tietolähde voi olla myös yksityishenkilö, joka luovuttaa Suomelle tietoa vastoin kotimaansa hallinnon tahtoa. Tällainen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi kanssakäymisessä paikallisen opposition, ihmisoikeusaktivistin, vähemmistön tai toimittajan kanssa. Myös paikallisen hallinnon virkamies voi toimia näin.

Miksi voi aiheuttaa vahinkoa Suomen edulle ulkomailla?

Toisen valtion luovuttaman salassa pidettävän tiedon paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa Suomen ja tämän valtion välille jo pelkän luottamuspuolan muodossa. Kyseinen valtio ei enää luottaisi että Suomi pystyy jatkossa suojaamaan luovutetun tiedon riittävän hyvin. Luottamuspuola voi aiheuttaa sekä varsinaisen tietojen saannin tyrehtymisen, että heikentyneen hallun muuhun yhteistoimintaan. Jos Suomen valtiojohto saa vähemmän tietoa itselleen tärkeästä asiasta, se joutuu mahdollisesti tekemään tärkeän päätöksen vähemmällä tiedolla. Tämä taas voi johtaa vaatimattomampiin tuloksiin kyseisessä asiassa. Heikentynyt yhteistoiminta taas voi aiheuttaa epäedullisemman aseman esimerkiksi kahdenvälisessä kaupankäynnissä.

Jos Suomelle tietoja luovuttaneen yksityishenkilön henkilöllisyys paljastuu toiselle valtiolle, voi tästä aiheutua vaaraa henkilön fyysiselle ja henkiseen koskemattomuudelle. Tämä voi menettää vapautensa, terveytensä tai jopa henkensä. Tällaisen seurauksen julkitulo vaikuttaa Suomen julkisuuskuvaan. Suomelle luovutetun tiedon oikeudeton paljastuminen voi siis heikentää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin tai varautua niiden muutoksiin.

7.2 Keskustelun tai vastaanotetun tiedon kuvailu

Alla oleva esimerkki kuvaa salassapidon tarvetta neuvottelun sisällön suojaamiseksi neuvotteluiden aikana.

Ulkoasiainministeriö on vuonna 2000 ratkaissut asiakirjapyyntönsä johdosta, että EU-ministeriryhmän kokouspöytäkirja ja sen liite ovat Lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) § 24 momentin 1 kohdan 2 mukaan salassa pidettäviä. Ulkoasiainministeriö on perustellut ratkaisuaan sillä, että asiakirjaan kuvattujen ”muiden valtioiden kantojen julkistaminen heikentää Suomen edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä.” Ratkaisu sai Korkeimman hallinto-oikeuden vahvistuksen (KHO 2000/279), jonka perusteluissa yhdyttiin ulkoasiainministeriön kantaan. KHO tosin korjasi salassapitoperusteen liittyvään saman pykälän kohtaan 1.

Kyseisen asiakirjan salassapitotarpeen päättyminen todettiin vuonna 2001. Tuolloin ulkoministeri Tuomioja kommentoi salassapitointressin muuttumista siten, että salassapidosta oli päätetty neuvotteluiden ollessa käynnissä, mutta mitään perustetta salassapidolle ei ole enää olemassa (Satakunnan Kansa 10.5.2001).

Alla on kuvattu esimerkki seurauksista, joita voi aiheutua neuvottelussa tai kirjallisesti vastaanotetun salassa pidettävän tiedon paljastamisesta.

Israelin pääministeri Netanjahu paljasti julkisuuteen Iranin ydinohjelmaan liittyviä tietoja, jotka Yhdysvallat oli luovuttanut Israelille luottamuksella. Netanjahun arvellaan pyrkineen paljastuksellaan heikentämään Yhdysvaltojen ja Iranin tavoitteita suhteiden normalisoinniksi. Netanjahu perusteli paljastustaan Israelin kansallisella edulla, sillä Iranin uhkausta hävittää Israelin valtio ei ollut peruttu. Paljastus kasvatti Yhdysvaltojen ja Israelin hallitusten keskinäistä epäluottamusta. Yhdysvaltain hallinto päätti vähentää arkaluonteisen tiedon vaihtoa. (WP 16.2.2015).

Miksi vastaava tilanne voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille?

Toisen valtion luovuttaman tai neuvotteluissa kertoman tietoaineiston julkitulo voi aiheuttaa vahinkoa kahdenvälisille suhteille, jos kyseinen tieto on merkittävä myös luovuttavan valtion eduille. Tällaisessa tilanteessa Suomi ja toinen valtio ovat voineet hakea yhteistä etua, joka voi paljastumisen myötä jäädä molemmilta saamatta.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen edulle ulkomailla?

Kuten tietolähteen paljastumisessakin, tietojen paljastuminen voi aiheuttaa luottamuspuolan ja siitä aiheutuvia vahinkoja Suomelle. Vahingot voivat ilmentyä Suomen heikentyneinä mahdollisuuksina vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin tai varautua niiden muutoksiin.

7.3 Omat tai yhteisön tavoitteet ja toimenpiteet

Kuvaus ja esimerkki

Kauppakomissaari Pascal Lamy totesi Maailman kauppajärjestö WTO:n ja Euroopan Unionin neuvottelulisäntöjen ennen aikaisen paljastumisen vaikeuttavan Euroopan Unionia seuraavasti: (Lemy 2002)

1. Euroopan Unionin valmistautuminen sopimusneuvotteluihin oli vasta alkanut, eikä neuvottelutavoitteita ollut vielä sovittu jäsenmaiden kanssa. Paljastuminen häiritsi sopimusneuvotteluihin valmistelutyötä.
2. Paljastuminen heikentää EU:n neuvotteluasetelmia koska valtiot, joihin sopimuksella olisi vaikutusta, kokevat pakotetuiksi reagoimaan asioihin, jotka ovat vasta luonnosasteella.
3. Julkisuuteen tuli tieto, että Euroopan Unionin toimielinten sisäisiä tiedonantosopimuksia oli rikottu.
4. Tietovuodon harhaanjohtava uutisointi on aiheuttanut väärinymmärrystä neuvottelutilanteesta, ja jotkut neuvotteluosapuolet ovat kokeneet jääneensä vähemmälle huomiolle.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille?

Suomen neuvotteluasetelmien ja -tavoitteiden paljastumisen myötä voi tulla ilmi, minkälaisia etuja Suomi on tavoitellut ja mitä Suomelle on luvattu. Tällaisessa tilanteessa vastaavista asioista neuvotelleet muut valtiot voivat pyrkiä tavoittelemaan vähintään yhtä hyvää etua.

Jos neuvotteluiden tavoitteena on saavuttaa merkittävä asema kansainvälisessä organisaatiossa, voi neuvotteluihin liittyvistä asiakirjoista selvitä mitkä valtiot ovat luvanneet Suomelle tukensa tavoitteen saavuttamiseksi. Tukijoiden paljastuminen voi aiheuttaa sen, että Suomen

kanssa samasta tavoitteesta kilpailevat valtiot voivat ryhtyä painostamaan Suomelle tukensa luvanneita valtioita. Suomelle tukensa luvanneet valtiot voivat reagoida vetämällä tukensa pois Suomelta. Tämä voi aiheuttaa myös Suomen ja tukensa luvanneen valtion kahdenvälisen suhteiden heikkenemisen paljastumisesta aiheutuvan luottamuspuolan vuoksi.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen edulle ulkomailla?

Jos kyseessä on suhteellisen edun tavoittelu, suosituimmuusaseman tavoittelu esimerkiksi kauppaneuvotteluissa, voi paljastuminen aiheuttaa tämän lieventymisen tai menettämisen kokonaan. Neuvottelukumppani voi luopua tavoitteestaan tai luvata muille yhtä hyvät edut näiden vaatimuksesta. Jos Suomi tavoitteli etujensa ajamista esimerkiksi kansainvälisen järjestön johtotehtävien avulla, heikkenee Suomen mahdollisuudet vaikuttaa toimintaympäristöönsä, kun johtotehtävää ei Suomelle myönnetäkään.

Luottamuspuola voi heikentää myös Suomelle tärkeän tiedon saamista asianomaisilta valtiolta. Suomelle kahdenvälisiin neuvotteluihin liittyvän tiedon oikeudeton paljastuminen voi täten heikentää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin tai varautua niiden muutoksiin.

7.4 Osalliset tai toimenpiteiden kohteet

Esimerkkeinä toimenpiteiden kohteiden salassapitotarpeesta ovat Kreikan taloudelliset tukipaketit ja EU:n vuosina 2014 ja 2015 toteuttamat pakotteet Venäjää kohtaan.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille?

Suomen yksin tai yhdessä suunnitteleminen toimenpiteiden paljastuminen ennen aikojaan voi heikentää Suomen suhteita sekä toimenpiteiden kohteeseen että Suomen kumppanivaltioihin. Toimenpiteiden kohdevaltio voi ryhtyä vastatoimiin Suomea ja kumppanivaltioita vastaan. Suomen kumppanimaat taas menettävät luottamustaan Suomea kohtaan.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen edulle ulkomailla?

Suomen yksin tai yhdessä suunnittelemaat toimenpiteet perustuvat oman tai yhteisen edun tavoitteluun, suoraan tai välillisesti kohdevaltion kustannuksella. Jos suunnitelmat paljastuvat etukäteen, ehtii kohdevaltio varautua tähän etukäteen ja toimenpiteiden tarkoitus vesittyy ja odotettu etu jää heikommaksi. Kohdevaltion Suomeen kohdistamat vastatoimet heikentävät Suomen mahdollisuutta edistää etujaan asioissa joihin kohdevaltio voi vaikuttaa.

7.5 Olosuhteisiin liittyvät tiedot, kuten aika, paikka ja osallistujat

Arkiset julkisiksi tarkoitetut asiakirjat ja tiedotteet voivat paljastaa tarpeettomia yksityiskoh-
tia. Yhdysvaltalaisten sotateollisuuden yrityksen Raytheonin työhakuilmoituksessa haetaan
tietoverkkohyökkäyksiin kykenevää asiantuntijaa kehittämään uusia (verkkohyökkäys-) työka-
luja. Työ ilmoitetaan tehtäväksi asiakkaan tiloissa, joten maantieteellisestä sijainnista voi
päättellä mille amerikkalaisviranomaiselle työ todennäköisesti tehdään. Ilmoituksessa kerro-
taan myös tiimiin kuuluvan noin 40 tutkijaa, kehittäjää ja testaajaa. (Tikkanen 2014)

Työnhakijalta edellytettävistä taidoista ja kokemuksesta voi tehdä johtopäätöksiä kyseiseltä
tiimiltä tällä hetkellä puuttuvista taidoista tai kyvykkyyksistä. Tiimin koosta, rakenteesta ja
asiantuntijalta vaadittavista taidoista voi tehdä johtopäätöksiä tiimin käyttämistä menetel-
mistä ja suorituskyvystä. Näistä voi arvioida, minkälaisia operaatioita oletettu viranomainen
aikoo lähitulevaisuudessa suorittaa.

Tietoturvayritys F-Securen asiantuntija Antti Tikkanen julkaisi Raytheonin työhakuilmoituksen
mikroblogipalvelu Twitterissä, viestin kommentoissa analysoidaan osaamisvaatimusten todel-
lista käyttötarkoitusta. Jos oletetaan kommentoissa esitettyjen arvioiden pitäen edes likipitä-
en paikkaansa, voidaan vain arvailla kuinka pitkälle vietyjä johtopäätöksiä pystytään teke-
mään yhdistämällä hakuilmoituksessa oleva tieto muuhun tiedustelutietoon.

Kolmantena esimerkkinä voidaan käyttää aihetodisteisiin perustuvaa raporttia, jonka mukaan
Malaysia Airlinesin Itä-Ukrainassa pudottanut ohjus lähti M1 - järjestelmästä, joka oli tuotu
Venäjältä. Raportissa luotiin teoria Buk M1 - ohjuslavetin liikkeistä lentokoneen alas ampumi-
sen tapahtumahetkellä, vertailemalla julkisista lähteistä saatavia pieniä yksityiskohtia toisiin-
sa. (HS 13.11.2013)

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille?

Neuvotteluiden osallistujia, ajankohtaa tai paikkaa luonnehtivat kuvaukset voivat aiheuttaa
vahinkoa Suomen ulkosuhteille. Jos esimerkiksi neuvotteluun osallistujat paljastuvat, voi
Suomen kontaktiverkoston rakenne selvitä. Tämä mahdollistaa kolmannen osapuolen vaikut-
tamisen Suomen yhteistyökumppaneihin ja kontaktiverkoston toimintakykyyn. Tämä sivuaa
aiemmin kuvattua tietolähteiden paljastumista.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen edulle ulkomailla?

Neuvotteluiden ajankohtaan ja paikkaan liittyvät yksityiskohtaiset tiedot voivat joissakin ti-
lanteissa kertoa neuvottelun lähtökohdista tai tavoitteista enemmän kuin asiakirjan laatija on

tarkoittanut. Esimerkiksi keskellä yötä käytävät neuvottelut voivat kertoa äkillisestä reaktio- tai tiedonsaantitarpeesta. Kokous, joka järjestetään erityisen lyhyen ajan jälkeen merkittävästä tapahtumasta, voi kertoa Suomen suhtautumisen luonteesta asiaan. Varsinkin jos tämä toistuu säännönmukaisesti.

Neuvotteluiden ohella tämä ongelma voi muodostua myös tilanneraportin metatiedoista, ilman neuvottelua tai muita ulkopuolisia osallistujia. Vahinko Suomen edulle voi muodostua yhteistyöverkoston kautta saatavan edun heikkenemisenä, tai Suomen toimintaedellytysten tarkoituksenmukaisena heikentämisenä kriittisellä hetkellä kun vastapuoli pystyy ennakoimaan Suomen tavan reagoida.

7.6 Läsnaolijan, kolmannen osapuolen tai tapahtuman luonnehdinta.

Paljastuneessa tiedusteluraportissa väitetään Israelin tiedustelupalvelun virallisen analyysin poikkeavan merkittävästi maansa pääministeri Netanjahun YK:n yleiskokouksessa esittämästä arviosta. (Al-Jazeera 23.2.2015).

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille?

Vain Suomen valtiojohdon käyttöön tarkoitettu tai neuvottelijan yksityinen luonnehdinta voi olla eri kuin mikä on Suomen virallinen kanta käsiteltävään asiaan. Diplomatiassa vältetään jyrkkiä ja kärjistäviä argumentteja, jotta neuvotteluyhteydet säilyvät. Peittelemättömät luonnehdistukset voivat aiheuttaa sekä loukkaantumista, että Suomen todellisten tavoitteiden paljastumista. Tämä voi vaikuttaa Suomen ja luonnehdistuksen kohteen välisten suhteiden heikkenemistä.

Miksi voisi aiheuttaa vahinkoa Suomen edulle ulkomailla?

Suomen vaikutusmahdollisuudet luonnehdistuksen kohteen vaikutuspiirissä heikkenevät. Suomen suhteellinen etu kyseisessä tapahtumassa tai ilmiössä voi heiketä, ja tiedon paljastuminen voi myös heikentää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin tai varautua niiden muutoksiin.

8 Johtopäätökset

Opinnäytetyössä on tutkittu ulkoasiainhallinnon toimintaan liittyvän tiedon salassapidon tarpeita. Salassapito perustuu lainsäädäntöön, jonka määräyksiä perustellaan ulkosuhteiden hoidon tarpeilla. Koska tämä eräänlainen kehäpäättelmä ei tuonut selvyyttä sille, mitä asioita

käsittelyä tietoaaineisto tarvitsee suojakseen lakisääteistä salausvelvoitetta, oli tarve tunnistaa näitä seikkoja ulkoasiainhallinnon asiakirjojen kautta.

Toiminnan tavoitteita ja niille mahdollisesti syntyviä haittoja voidaan arvioida soveltamalla potentiaalisten ongelmien analyysin menetelmää pinch-point-periaatteeseen. Tämä soveltuu myös tilanteeseen, jossa riskien hallintakeino, salassapito, on jo päätetty, mutta sen perusteet eivät ole tunnistettavissa. Tällöin kuljetaan pinch-point-periaatteen analyysissa ”polkua taaksepäin”, päätellen analyysin tuntemattomia tekijöitä. Tämä muistuttaa insinööritieteissä käytettävää takaisinmallintamisen menetelmää (eng. reverse engineering). Analyysia voidaan täydentää arvioimalla jo tapahtuneita poikkeamia ulkosuhteiden hoidossa ja tunnistaa oliko arkaluonteisen tiedon käsittelyllä vaikutusta poikkeaman syntymiseen. Tässä opinnäytetyössä käytettiin molempia lähestymistapoja. Kun subjektiiviseen arvioon perustuvalla mallilla karotoitettiin salassa pidettävää lähdeaineistoa, oli tarve todistaa julkisuudesta löytyvillä esimerkeillä, että kirjoittajan päättämät asiat voisivat olla mahdollisia. Salassa pidettävään aineistoon viittaamalla se ei ollut mahdollista.

Kun potentiaalisen vahingon haluttiin kohdistuttavan keskeiseen toiminnan tavoitteeseen, Suomen etuun ulkomailta, tuli haasteeksi määritellä käsite Suomen kansallisesta edusta. Vaikka edun määritelmä sijoitettiin laajaan vaihteluväliin Perustuslain ja hallitusohjelman välille, ei ollut vahinkopotentiaalin näkökulmasta merkitystä mihin kohtaan tosiasiallinen etu kulloinkin muodostuu. Tärkeämmäksi edun määritelmäksi muodostui ulkosuhteiden hoitamisen kiinnittäminen kahteen toiminnalliseen käsitteeseen; Suomen vaikutus- ja varautumismahdollisuuksiin toimintaympäristössään. Tämä määritelmä on mahdollisesti myös ulkopoliittikan ammattilaisille sopivampi arviointikriteeri kysyttäessä voiko tarkastelun kohteena oleva tietoaaineisto paljastuessaan aiheuttaa vahinkoa.

Asiakirjoja analyttisesti arvioimalla voidaan niistä löytää tiedon salassapidon perusteiden samankaltaisuuksia. Alustavien havaintojen avulla voidaan luoda karkea luokittelumalli eri teemojen erottelunsa vuoksi. Erottelua tarvitaan, kun on tarve yksilöidä asiakirjassa olevan tiedon eri syitä vahingon syntymiselle, esimerkiksi luovutettaessa asiakirjaa toiselle valtiolle tai julkisuuteen. Tällöin jokin yksityiskohdan salassapidon tarve saattanut poistua ja se voidaan luovuttaa, toisen yksityiskohdan taas jäädessä salassa pidettäväksi. Toisaalta, sama tietoelementti voi sisältää kaksi eri salassa pidon perustetta, jolloin se pysyy salassa pidettävänä vaikka toinen peruste poistuisikin. Eri teemoja määrittelemällä on helpompi tunnistaa tietoaaineistoon kohdistuvia tarpeita ja vaaran aiheita.

Edellä mainituilla syillä opinnäytetyön kirjoittaja esittää, että ulkoasiainhallinnon tiedon salassapidon perusteet on tulkittavissa jo olemassa olevan tietoaaineiston perusteella siten, että niistä muodostettua mallia voidaan käyttää tietoturvaohjeessa ja asiakirjojen käsittelyohjees-

sa. Kirjoittaja arvioi, että opinnäytetyön tuloksia voidaan hyödyntää erityisesti muiden viranomaisten ulkosuhteita käsittelevien asiakirjojen riskienarvioinnissa, sillä niissä potentiaalisen vahingon tunnistaminen etukäteen on edellytys salassapidolle.

8.1 Oman työn arviointi, luotettavuus ja käytettävyys

Opinnäytetyön tutkimuksellinen osuus oli haastavaa, johtuen kirjoittajan valtiotieteisiin liittyvien opintojen puutteesta. Työn aikana vahvistui moni kirjoittajan ammatillisessa tietoisuudessa oleva oletus, joiden todenperäisyyttä tai objektiivisuutta ei aiemmin ole ollut mahdollisuutta selvittää. Tutkimus antoi kirjoittajalle myös tilaisuuden perehtyä riskienarvioinnin menetelmien soveltamiseen laajemmin kuin se arjessa olisi ollut mahdollista. Soveltamisen yritykset ja erehdykset muistuttivat, kuinka merkittävässä osassa riskienarviointia ovat riskienarvioinnin laadukas valmistelu ja muistiinmerkitseminen.

Toinen keskeinen oppimiskokemus oli se, kuinka merkittävää on perehtyä varsinaisen säädöstekstin lisäksi säädöksen valmisteluaineistoon sekä oikeuskäytäntöön. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) valmisteluaineisto ja Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut lain soveltamisen pätevyydestä aiheuttivat opinnäytetyön tutkimusongelman ja tutkimuskysymyksen uudelleenarviointitarpeen ja muutoksen tutkimustyön jo käynnistyttyä.

Tutkimuksen tutkimusmenetelmät ja niiden tulokset perustuivat pääosin kirjoittajan havaintoihin, tulkintoihin ja päätelmiin lähdekirjallisuuden teoriasta ja tutkimusaineistosta. Tutkimuksen aikana tehtyjä havaintoja olisi voitu peilata asiakirjojen laatijoiden teemahaastatteluiden kautta saataviin tuloksiin. Tämä olisi vähentänyt analyysin subjektiivisuuden mahdollisuutta, ja tuonut selvyyttä täsmentämättömiksi jääneiden teemojen osalta.

Tutkimusaineiston salassapito rajoittaa lukijan mahdollisuutta toistaa tutkimusta ja todentaa johtopäätösten paikkaansa pitävyyttä. Tätä ongelmaa on pyritty pienentämään tuomalla tutkimustulosten yhteydessä nähtäville julkisia esimerkkejä osoittamaan tuloksen pätevyyttä tutkimuskysymyksen vastaukseksi.

Tutkimusta varten kehitetty arviointimalli perustuu tunnettujen menetelmien soveltamiseen, lukija voi arvioida niiden soveltuvuutta tutkimusmenetelmäksi. Arviointimallin testaamisella pyrittiin osoittamaan sen soveltuvuus tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Raportin liitteessä 1 on esitelty myös tuloksia, jotka eivät vastaa tutkimuskysymykseen. Tällä kirjoittaja on pyrkinyt osoittamaan että arviointimalli soveltuu tutkimukseen, kunhan tutkimuksen suorittaja osaa kohdistaa tutkimuksen oikein.

Kun riskienarviointi perustuu vahinkopotentialin osoittamiseen eikä ehdottomaan varmuuteen vahingon syntymisestä, antaa tämä joustavuutta tulkinnalle kulloinkin tarkastelun piirissä olevan tietoelementin salassapitotarpeesta. Tulkinnan väljyys ja sen mahdollistama ylivoimaisuus ei välttämättä aiheuta vahinkoa kansalaisten oikeudelle saada tietoa viranomaisen toiminnasta, sillä ulkoasiainministeriön ulkosuhteisiin liittyvät tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna opinnäytetyön tulokset ovat hyödynnettävissä ulkoasiainhallinnon tietoturvallisuuden koulutusaineistossa. Varsinaisen arvion tiedon paljastumisen potentiaalisesta vahingosta tekee asiakirjaa laativa virkamies, jolle teemoitteluun perustuva muistilista on suositus mutta ei velvoittava normi. Muistilistaa voi hyödyntää myös tietohallinnossa tehtävän tietopyyntöjen julkisuusarvioinnin yhteydessä, jolloin niin ikään tulee arvioida, voiko asiakirjan antaminen aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkosuhteille.

Lähdeaineistossa oli myös sellaisia tietoelementtejä, joiden paljastumisen voisi tulkita aiheuttavan vahinkoa Suomen ulkosuhteille tai Suomen edulle ulkomailla, mutta olisivat sopineet tehtyyn teemoittelumalliin vain väljästi tulkittuna. Vastaava tulkinnan väljentäminen koko aineistolle olisi vienyt pohjaa nykyiseltä kuuteen teemaan perustuvalta hienojakoisuudelta. Nämä jäivät täsmentämättömiksi muiksi syiksi, jotka voidaan esittää tietoturvaohjeessa maininnalla ”harkitse myös näiden tietojen salassapitoa”.

8.2 Jatkotutkimuksen aiheita

Opinnäytetyö tehtiin kaupan ja hallinnon alan turvallisuuden johtamiseen erikoistuneiden ammattikorkeakouluopintojen pohjalta. Tämä ei anna pohjaa arvioida ulkosuhteiden hoitamiseen liittyviä riskejä kuin pintapuolisesti. Saman tutkimuksen toistaminen valtiotieteiden opintojen antamin tiedoin voisi täsmentää nyt tehtyjä havaintoja, tai asettaa ne kyseenalaiseksi.

Opinnäytetyössä tarkasteltiin salassa pidettäviä asiakirjoja vain yhtenä joukkona, ei-julkisina asiakirjoina. Vaihtoehtoisilla tutkimusmenetelmillä ja arviointimallia kehittämällä voisi päästä johtopäätöksiin, joiden avulla pystyisi arvioimaan valtiorhallinnon tietoturvallisuudesta annetun asetuksen § 9 mukaisia suojaustasoja. Tämän opinnäytetyön mittakaavassa ei ollut mahdollista arvioida esimerkiksi mitkä tekijät korottavat suojaustasolla 4 olevan tiedon suojaustasolle 3.

Tutkimuksen voisi toistaa sellaisella ulkoasiainhallinnon tietoaaineistolla, jonka salassapitovelvoite on jo päättynyt. Kun tällaisessa tutkimuksessa otettaisiin huomioon todellinen historiankulku, voisi vahinkopotentialin todenmukaisuutta arvioida huomattavasti tarkemmin, kuten eräissä tämän opinnäytetyön julkisissa esimerkeissä tapahtui. Tällaisen tutkimuksen avulla

kehitettyllä mallilla toistettu tutkimus tämän opinnäytetyön lähdeaineistoon voisi tuoda tarkemman ja monipuolisemman teemakartan.

Lähteet

Berridge, G.R. 2002. Diplomacy: Theory and Practice. 2. Painos. Hampsire: Palgrave. s.107.

Cooper, Andrew. 2013. The Oxford Handbook of Diplomacy. 1. Painos. Oxford: Oxford University Press. s. 48.

Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus 1961 Artikla 27.

Fréchette, Louise . 2013. Kirjoittajan muistiinpanot.

Greenstock, Jeremy Sir. 2013. The Oxford Handbook of Diplomacy. 1. Painos. Oxford: Oxford University Press. s.115.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta HE 30 / 1998.

Hirsjärvi, Sirkka. 2010. Tutki ja kirjoita. 15.-16. Painos. Helsinki: Kustannusyhtiö Tammi. s. 165, 258)

Kaplan, Stanley. 1991. Risk assessment and risk management - basic concepts and terminology. Teoksessa Ronald A. Knief et al (toim.) Risk Management - Expanding Horizons in Nuclear Power and Other Industries. New York: Hemisphere Publishing Corporation. s. 13, 23-24.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 14.5.2013 / 90.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 17.10.2000/279.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999 / 621.

Lemy, Pascal. 2002. Talouskomisaari Lemyn puhe Euroopan unionin parlamentille 14.5.2002.

Momengoh, Nick Parfait. 2013. Secret Diplomacy: he Practice of Back Channel Diplomacy by Liberal Democratic States. New Jersey: State University of New Jersey. Johdanto.

Roberts, Ivor Sir. 2009. Satow's Diplomatic Practice. 6. Painos. Oxford: Oxford University Press.

Satakunnan Kansa 10.5.2001. Artikkel: "Miten salaisesta tuli julkista, Tuomioja?".

Suojelupoliisi. 2014. Vuosikertomus.

Thakur, Rames. 2013. The Oxford Handbook of Diplomacy. 1. Painos. Oxford: Oxford University Press. s. 72-74.

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 1.7.2010 / 681.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003 / 262.

Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta 1.3.2000 / 256

Elektroniset lähteet

AlJazeera 2015. Al-Jazeera uutistoimiston verkkojulkaisu 23.2.2015. Viitattu 9.5.2015.
<http://www.aljazeera.com/news/2015/02/leaks-netanyahu-misled-iran-nuclear-programme-guardian-iran-nuclear-speech-2012-150218165622065.html>

Helsingin Sanomat 2013. Helsingin Sanomien verkkojulkaisu 13.11.2013. Viitattu 9.5.2015.
<http://www.hs.fi/kotimaa/a1305897258352>

Helsingin Sanomat 2013. Helsingin Sanomien verkkojulkaisu 2.7.2014. Viitattu 9.5.2015.
<http://www.hs.fi/kotimaa/a1404264100388>

Keskusta 2015. Suomen Keskusta r.p. verkkosivusto 28.4.2015. Viitattu 7.5.2015.
<https://www.keskusta.fi/news/Hallitustunnustelija-Juha-Sipila-antoi-eduskuntaryhmille-15-kysymysta/20266/272b4ead-3d73-44ca-a671-f5b18528588d>

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006. Tampereen yliopiston verkkosivut. Viitattu 7.5.2015.
http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_4.html

Suomenmaa 2014. Suomenmaa-lehden verkkojulkaisu. Viitattu 7.5.2015.
http://www.suomenmaa.fi/etusivu/uutisanalyysi_is%C3%A4nt%C3%A4maasopimus_jakaa_mieli_piteit%C3%A4_ven%C3%A4j%C3%A4ll%C3%A4_7076162.html

Tikkanen 2014. Tietoturva-asiantuntija Antti Tikkanen julkaisu mikrobilogipalvelu Twitterissä. Viitattu 9.5.2015. <https://twitter.com/anttitikkanen/status/459334409628692481>

Tuomioja 2013. Ulkoministeri Erkki Tuomiojan henkilökohtainen blogi. Viitattu 7.5.2015.
<http://tuomioja.org/blogi/2013/08/vakoilu-tiedustelu-ja-urkinta-osa-3/>

Ulkoasiainministeriö 2014. Ulkoasiainministeriön verkkosivut. Viitattu 7.5.2015.
<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI>

Ulkoasiainministeriön organisaatio 2015. Ulkoasiainministeriön verkkosivut. Viitattu 7.5.2015.
<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=15130&contentlan=1&culture=fi-FI>

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2014. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Viitattu 7.5.2015. <http://www.formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=135656&GUID={9D6F7038-BE6D-4BAD-935E-864C759FA1C5}>

Valtionhallinnon tietoturvasanasto 2008. Valtiovarainministeriö. Valtiohallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän ohje 8 / 2008. Viitattu 7.5.2015.
<https://www.vahtiohje.fi/web/guest/8/2008-valtionhallinnon-tietoturvasanasto>

Washington Post 2013. Washington Post-lehden verkkojulkaisu 21.8.2013. Viitattu 9.5.2015.
http://www.washingtonpost.com/world/national-security/judge-to-sentence-bradley-manning-today/2013/08/20/85bee184-09d0-11e3-b87c-476db8ac34cd_story.html

Washington Post 2015. Washington Post-lehden verkkojulkaisu 16.2.2015. Viitattu 9.5.2015.
<http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2015/02/16/a-perfect-storm-brews-in-the-middle-east/>

Volanen, Risto 2014. Valtiosihteeri emeritus Risto Volanen henkilökohtainen blogi. Viitattu 7.5.2015. <http://www.ristovolanen.fi/118302917/2157979/posting/kommentti-tuomiojalle-ja-haglundille>

VTT 2015. Teknologian tutkimus keskus VTT:n verkkojulkaisu. Viitattu 9.5.2015. VTT 2015, verkkosivu,
http://www2.vtt.fi/proj/riskianalyysit/riskianalyysit_potentialisten_ongelmien_analyysi_po_a_mk.jsp

Kuvat

Kuva 1 Opinnäytetyön keskeisten käsitteiden kaavio	8
Kuva 2 Arviointimallin kehittämisen kuvaus	22

Taulukot

Taulukko 1 Omien havaintojen vertaaminen lähdekirjallisuutta vasten	24
---	----

Liitteet

Liite 1 Teemoista johdetut skenaariot	40
Liite 2 Arviointimalli	

Liite 1 Teemoista johdetut skenaariot

1.1 Teema "Tietolähteen nimeäminen"

Vaihe	Kuvaus vahingon syntymisestä
<p>1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa nimetään henkilö tai taho joka luovutti tietoja Suomelle.</p> <p>A) Toinen valtio tai kansainvälinen järjestö</p> <p>b) Ulkomaalainen henkilö (toimittaja, opposition edustaja, seksuaalivähemmistöön kuuluva henkilö, ihmisoikeusaktivisti, tietoja luvattomasti luovuttava virkamies)</p>	<p>Virkamiehen tulee arvioida hallussaan olevan toisen valtion luovuttaman tiedon merkitystä. Arvioitavana on mm. potentiaalisen vahingon määrä tiedon oikeudettomassa paljastumisessa, jonka pohjalta määritellään tiedon suojaustason valinta.</p>
<p>2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.</p>	<p>Tietoturvallisuus on pettänyt, koska asiakirjaa ei ole määritelty salassa pidettäväksi.</p>
<p>3.</p> <p>a) Tiedon alun perin luovuttanut taho kokee kärsivänsä vahinkoa luovuttamansa tiedon oikeudettoman julkitulon myötä.</p> <p>b) Tiedon luovuttanut henkilö joutuu vainon kohteeksi.</p>	<p>Vahinko Suomen ja tiedon luovuttaneen valtion tai järjestön suhteille muodostuu.</p>
<p>4. Taho kokee, että Suomi ei ole huolehtinut tietojen turvallisuudesta riittävästi ja paheksuu Suomen toimintaa.</p>	
<p>5.</p> <p>a ja b) Tiedot luovuttanut taho kieltäytyy jatkossa luovuttamasta tietoja Suomelle.</p> <p>b) Vapaudenriisto. Tietolähteen henkistä ja fyysistä koskemattomuutta loukataan, vakavia terveydellisiä vahinkoja tai kuolema.</p>	
<p>6. a) Suomen valtiojohtolla ei ole jatkossa käytettävissään yhtä laajaa tietoineistoa päätöksenteon tueksi.</p> <p>b) Suomen maine sekä luottamuksellisen tiedon suojaajana, että vainon kohteeksi joutuneiden suojaajana kärsii.</p>	<p>Suomen edun vahingoittuminen muodostuu.</p>
<p>7. a) Suomi tekee päätöksen puutteellisen tiedon varassa.</p> <p>b) Suomen mahdollisuudet saada vastuullisia tehtäviä kansainvälisessä toiminnassa heikentyvät.</p>	

<p>8.</p> <p>a) Päätöksen seuraukset eivät ole yhtä hyödyllisiä Suomelle, kuin jos Valtio X:n luovuttamat tiedot olisivat olleet valtiojohdon käytössä.</p> <p>b) Suomen mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin heikkenevät. Suomen mahdollisuus varautua toimintaympäristönsä muutoksiin heikkenevät.</p>	
--	--

1.2 Teema "Keskustelun kuvailu"

Vaihe	Kuvaus vahingon syntymisestä
1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa käsitellään Valtion X luottamuksella Suomelle luovuttamia tai neuvotteluissa esille tuomia tietoja.	Virkamiehen tulee arvioida hallussaan olevan toisen valtion luovuttaman tiedon merkitystä. Arvioitavana on mm. potentiaalisen vahingon määrä tiedon oikeudettomassa paljastumisessa, jonka pohjalta määritellään tiedon suojaustason valinta.
2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.	Tietoturvallisuus on pettänyt, koska asiakirjaa ei ole määritelty salassa pidettäväksi.
3. Tiedon alun perin luovuttanut Valtio X kokee kärsivänsä vahinkoa luovuttamansa tiedon oikeudettoman julkitulon myötä.	Vahinko Suomen ja Valtio X suhteille muodostuu.
4. Valtio X kokee, että Suomi ei ole huolehtinut tietojen turvallisuudesta riittävästi ja paheksuu Suomen toimintaa.	
5. Valtio X kieltäytyy jatkossa luovuttamasta tietoja Suomelle.	
6. Suomen valtiojohdolla ei ole jatkossa käytettävissään yhtä laajaa tietoaaineistoa päätöksenteon tueksi.	Suomen edun vahingoittuminen muodostuu.
7. Suomi tekee päätöksen puutteellisen tiedon varassa.	
8. a) Päätöksen seuraukset eivät ole yhtä hyödyllisiä Suomelle, kuin jos Valtio X:n luovuttamat tiedot olisivat olleet valtiojohdon käytössä. b) Suomen mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin heikkenevät. Suomen mahdollisuus varautua toimintaympäristönsä muutoksiin heikkenevät.	

1.3 Teema "Tavoitteiden kuvailu"

Vaihe	Kuvaus vahingon syntymisestä
1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa kuvaillaan Suomen neuvottelulähtökohtia, -tavoitteita ja kilpailuasetelmaa.	Virkamiehen tulee arvioida hallussaan olevan tiedon merkitystä. Arvioitavana on mm. potentiaalisen vahingon määrä tiedon oikeudetomassa paljastumisessa, jonka pohjalta määritellään tiedon suojaustason valinta.
2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.	Tietoturvallisuus on pettänyt, koska asiakirjaa ei ole määritelty salassa pidettäväksi.
3. a) Asiakirja voi paljastaa toiseen valtioon liittyvän luonnehdinnan tai arvion. B) Asiakirja voi sisältää tietoja muista valtioista, jotka tukevat Suomen pyrkimyksiä, sekä tuen saamiseen liittyviä ehtoja.	Suomen ja toisen valtion välisten suhteiden vahingoittuminen alkaa.
4. a) Ao. valtio paheksuu Suomen arviota tai kiistää sen. b) Asiakirjassa mainitut valtiot kokevat luottamuksen menetetyksi.	
5. a) [tähän jotain] Ao. valtio voi paljastaa Suomeen liittyvää vastaavanlaista tietoa korjatakseen näkemyksensä. b) Valtiot kiistävät tukevansa Suomen pyrkimyksiä. Suomen kanssa kilpailuasetelmassa olevat valtiot voivat pyrkiä vaikuttamaan Suomelle luvattun tuen perumiseksi tai tuen vastineeksi luvattun ehdon heikentämisen.	
6. a) Suomen keskusteluyhteydet ao. valtion kanssa heikkenevät. b) Suomen mahdollisuudet tavoitteensa saavuttamiseksi heikkenevät, kun luvattu tuki jää saamatta.	Suomen edun vahingoittuminen muodostuu.

<p>7. a) Suomen mahdollisuudet edistää etujaan ao. valtion vaikutuspiirissä heikkenevät. b) Suomen mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin heikkenevät. Suomen mahdollisuus varautua toimintaympäristönsä muutoksiin heikkenevät.</p>	
--	--

1.4 Teema "Osallisten kuvailu"

Vaihe	Kuvaus vahingon syntymisestä
1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa käsitellään organisaatioon tai valtioon X välillisesti tai välittömästi kohdistuvia toimenpiteitä.	Virkamiehen tulee arvioida hallussaan olevan tiedon merkitystä. Arvioitavana on mm. potentiaalisen vahingon määrä tiedon oikeudettomassa paljastumisessa, jonka pohjalta määritellään tiedon suojaustason valinta.
2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.	Tietoturvallisuus on pettänyt, koska asiakirjaa ei ole määritelty salassa pidettäväksi.
3. Asiakirjassa mainittu toimenpiteiden kohde paheksuu Suomen kaavailemia toimenpiteitä ja toteaa keskinäisen luottamuksen heikentyneeksi.	Vahinko Suomen ja Valtio X suhteille muodostuu.
4. a) Valtio ryhtyy varautumaan suunniteltujen toimenpiteiden varalle niiden vaikutusta heikentääkseen. b) Valtio ryhtyy vastatoimenpiteisiin Suomea vastaan.	Suomen edun vahingoittuminen muodostuu.
5. a) Suomen toimenpiteistään oletettava hyöty heikkenee. B) Valtion X ja sen kumppaneiden toimenpiteet Suomelle aiheuttavat välitöntä tai välillistä vahinkoa.	

<p>6.</p> <p>a) Suomen mahdollisuudet edistää etujaan ao. valtion vaikutuspiirissä heikkenevät.</p> <p>b) Suomen mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin heikkenevät. Suomen mahdollisuus varautua toimintaympäristönsä muutoksiin heikkenevät.</p>	
--	--

1.5 Teema "Olosuhteiden kuvailu"

Vaihe	Kuvaus vahingon syntymisestä
<p>1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa kuvataan neuvottelun olosuhteita, kuten ilmapiiriä, osallistujia, ajankohtaa ja paikkaa.</p>	<p>Virkamiehen tulee arvioida hallussaan olevan tiedon merkitystä. Arvioitavana on mm. potentiaalisen vahingon määrä tiedon oikeudettomassa paljastumisessa, jonka pohjalta määritellään tiedon suojaustason valinta.</p>
<p>2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.</p>	<p>Tietoturvallisuus on pettänyt, koska asiakirjaa ei ole määritelty salassa pidettäväksi.</p>
<p>3. Toiset valtiot voivat päätellä olosuhdetiedoista Suomen toimintamalleja ja -kykyä</p> <p>a) kontaktiverkostot</p> <p>b) reaktioherkkyys</p> <p>c) Suomen tilannearvio ja odotettavissa olevat toimenpiteet</p>	
<p>4.</p> <p>a) Kolmas osapuoli pyrkii vaikuttamaan Suomen yhteistyökumppaneihin</p> <p>b) Toinen valtio saa käsityksen mitkä asiat ovat Suomelle merkittäviä ja mikä on Suomen kyky reagoida nopeasti.</p> <p>c) Suomen tilannearvion ja toimenpiteen kohde ryhtyy varautumaan tilanteeseen</p>	<p>Suomen ja neuvotteluosapuolen tai toiminnan kohteen väliset suhteet heikkenevät.</p>
<p>5.</p> <p>a) Suomen yhteistyökumppaneidensa kautta oletama etu jää odotettua pienemmäksi.</p> <p>B) Toinen valtio voi käyttää saamaansa tietoa Suomea vastaan tai omaksi hyödykseen (jos nolla-summapeli) myöhemmin.</p> <p>C) Suomen tilannearvio vääristyy, suunniteltujen toimenpiteiden hyöty heikkenee.</p>	<p>Suomen edun vahingoittuminen muodostuu.</p>

<p>6. a, b, c) Suomen mahdollisuudet edistää etujaan ao. valtion vaikutuspiirissä heikkenevät. A, b, c) Suomen mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin heikkenevät. Suomen mahdollisuus varautua toimintaympäristönsä muutoksiin heikkenevät.</p>	
--	--

1.6 Teema "Osapuolten ja ilmiöiden luonnehdinta

Vaihe	Kuvaus vahingon syntymisestä
<p>1. Virkamies laatii asiakirjan, jossa luonnehditaan tai arvioidaan toista valtiota tai tapahtumaa.</p>	<p>Virkamiehen tulee arvioida hallussaan olevan tiedon merkitystä. Arvioitavana on mm. potentiaalisen vahingon määrä tiedon oikeudettomassa paljastumisessa, jonka pohjalta määritellään tiedon suojaustason valinta.</p>
<p>2. Asiakirja päättyy julkisuuteen tai muuten väärin käsiin.</p>	<p>Tietoturvallisuus on pettänyt, koska asiakirjaa ei ole määritelty salassa pidettäväksi.</p>
<p>3. a) Asiakirja voi paljastaa Suomen negatiivisen suhtautumisen valtioon, ilmiöön tai tapahtumaan b) Asiakirja voi paljastaa Suomen mahdollisuuksia saada olennaista tietoa sekä tällaista luovuttaneita tahoja. c) Asiakirja voi paljastaa Suomen kyvyn tehdä analyysia tai johtopäätöksiä</p>	<p>Suomen ja neuvotteluosapuolen tai toiminnan kohteen väliset suhteet heikkenevät.</p>
<p>4. a) Ao. valtio paheksuu Suomen arviota tai voi varautua ilmiöön tai tapahtumaan ennalta. b) Toinen valtio voi päätellä vastaavia asioita muissakin asiayhteyksissä, ja saa tietoonsa Suomelle luovuttaneen valtion kykyjä ja tahtotilaa tiedon hankinnassa ja luovutuksessa c) Suomen kykyyn luoda tilannearviota ei luoteta kuten ennen.</p>	

<p>5.</p> <p>a) Suomen keskusteluyhteydet ao. valtion kanssa heikkenevät. Suomen suhteellinen etu kyseisessä tapahtumassa tai ilmiössä voi heiketä.</p> <p>b) Suomen etu muissakin asioissa heikkenee. Suomelle tietoja luovuttanut valtio lopettaa tiedon luovuttamisen Suomelle.</p> <p>c) kts. alla</p>	
<p>6.</p> <p>a) Suomen mahdollisuudet edistää etujaan ao. valtion vaikutuspiirissä heikkenevät.</p> <p>A, b, c) Suomen mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristönsä asioihin heikkenevät. Suomen mahdollisuus varautua toimintaympäristönsä muutoksiin heikkenevät.</p>	<p>Suomen edun vahingoittuminen muodostuu.</p>

Liite 2 Arviointimalli

Diplomatian teorian, Suomen kansallisesta edusta tehdyn tulkinnan ja riskienanalyysin teorian avulla laadittu malli tutkimusaineiston arvioimiseksi.

Yhdysvaltalaisen kvantitatiivisen riskien arvioinnin pioneerin Stanley Kaplanin mukaan selvittäessä jonkin asian riskiä, tulee vastata seuraaviin kysymyksiin (Kaplan 1991, 13):

1. Mikä voi mennä pieleen?
2. Kuinka todennäköistä se on?
3. Jos se toteutuu, mitkä ovat vaikutukset?

Ensimmäisessä vaiheessa riskien arviointi kohdistettiin salassa pidettävään asiakirjaan. Toisessa vaiheessa suojattavan kohteen tarkastelukulma käännettiin Suomen kansalliseen etuun.

Vaihe 1:

Tarkastellaan salassa pidettävää asiakirjaa suojattavana kohteena.

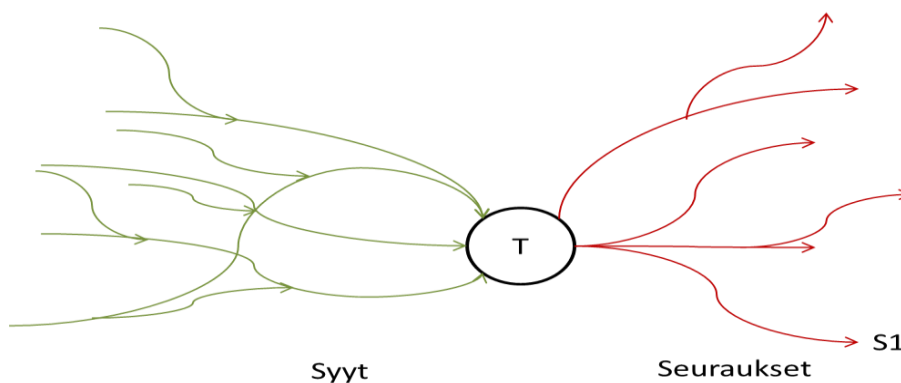
Kaplanin kysymyksistä ensimmäinen sivuutetaan epäolennaisena, sillä opinnäytetyön tarkoituksena ei ole selvittää syitä miksi tieto voi paljastua. Todennäköisyyden selvittäminen sivuutetaan niin ikään epäolennaisena, koska salassapitosäädökset käsittelevät ainoastaan potentiaalisen vahingon arviointia. Vahingon vaikutusten arviointi voidaan olettaa olevan olennainen kysymys, mutta koska opinnäytetyön tarkoituksena ei ole selvittää vahingon määrää, vaan syitä mitkä voivat johtaa vahinkoihin, jää kolmaskin kysymys pääosin epäolennaiseksi, kunhan potentiaalinen vahinko on tunnistettavissa. Vahingon määrällä olisi merkitystä, jos arvioitaisiin mille suojaustasolle asiakirja tulisi sijoittaa. Tämä ei kuulu opinnäytetyön tavoitteisiin.

Riskienarvioinnin kohdistaminen itse salassa pidettävän asiakirjan turvallisuuteen ei näyttäisi tuovan vastausta tutkimuskysymykseen. Jos riskien arvioinnista jätetään huomiotta sekä todennäköisyyden määrä että vahingon määrä, niin mitä opinnäytetyön kannalta merkittävää riskienarviointikeinoilla voidaan saavuttaa? Virkamiehelle jää selvittäväksi Kaplanin kysymyksistä ainoastaan se, mitä vaikutuksia tiedon paljastumisella voi olla, ja tästäkin vain se että voiko olla vaikutuksia ulkosuhteille. Tämä vastaus jo tiedetään, sillä lähdeaineiston asiakirjat ovat pääsääntöisesti suojaustasoilla 3 ja 2, joka on edellyttänyt vahingon määrän arviointia asiakirjan laatineen virkamiehen toimesta.

Vaihe 2:

Koska riskien arvioinnin ensimmäinen vaihe ei tuottanut olennaista tietoa riskienarvioinnin toteuttamiseksi, asetetaan arvioinnin tarkastelupiste toisin. Jos oletetaan Kaplanin riskienarvioinnin teorian olevan edelleen sovellettavissa aihepiiriin, valitaan tarkastelupisteeksi tiedon paljastumisesta aiheutuvien riskien arvioinnin ainoa varma tieto, eli sen lopputulos - vahingon muodostuminen Suomen eduille ulkomailla. Tätä voidaan pitää varmana, koska lähdeaineisto on jo todettu salassa pidettäväksi tästä syystä.

Tarkastelupisteen kääntäminen vaiheen lopputuloksesta alkaen tehdään soveltamalla Kaplanin kuvaamaa pinch-point -periaatetta. Sen mukaan mikä tahansa riskien syntymispolun vaihe voidaan asettaa pisteeksi, josta voidaan tarkastella riskin syntymisen syitä ja seurauksia. Jos oletetaan, että kuvassa 2 oleva tarkastelupiste T siirretäänkin tunnetun lopputuloksen kohtaan S1, voidaan olettaa että polku syiden suuntaan olisi edes jollakin tavalla tunnistettavissa potentiaalisten ongelmien analyysin keinoin.



Kuva 1 Pinch-point -periaate

Syy-seuraus-suhteiden arvioinnin vaiheet tässä opinnäytetyössä ovat seuraavat:

1. Mikä voi mennä pieleen? (tuntematon)
2. Mitä se voi aiheuttaa? (ulkosuhteiden vahingoittuminen)
3. Mitä seurauksia sillä voi olla? (Suomen vaikutus- ja sopeutumismahdollisuuksien heikkeneminen)

Kaksi jälkimmäistä ovat Kaplanin riskienarvioinnin kolmannen kysymyksen kaksi osaa. Toinen kysymys voidaan edelleen sivuttaa vaiheessa 1 esitellyin perustein. Tuntemattomien syiden tunnistaminen voidaan aloittaa joko arvaamalla, tai soveltamalla diplomatian teoriassa esitetyjä syitä salassapidolle. Molemmilla keinoilla tunnistettuja potentiaalisia ongelmia arvioi-

daan syy-seuraus-suhteen arvioinnin toista kysymystä vasten, ja edetään kolmanteen kysymykseen jos toiseen löytyy perusteltu positiivinen vastaus.

Esimerkkinä kysymyssarja:

1. Mikä voi mennä pieleen Suomen etujen ajamisessa ulkomailla?

Vastaukseksi ei riitä salassa pidettävän tiedon paljastuminen, sillä se on jo asetettu vakio.

Tarkennetaan kysymystä:

1. Mikä tarkasteltavassa asiakirjassa oleva tieto voi aiheuttaa paljastuessaan Suomen etujen ajamisen pieleen menemisen ulkomailla?

Vastausta tähän kysymykseen haetaan diplomatian teoriasta. Greenstockin mukaan tietolähteen suojaamiselle on tarve diplomaatin työssä. Selvitetään onko tarkasteltavassa asiakirjassa nimettyjä tietolähteitä.

Vastaus: Kyllä, esimerkkiasiakirjassa oli nimetty useiden valtioiden kantoja, joten näitä voidaan pitää tietolähteinä.

Siirrytään kysymykseen 2 ja täsmennetään sitä edellisen kysymyksen vastauksella:

2. Voiko tietolähteen paljastuminen aiheuttaa Suomen ulkosuhteiden vahingoittumisen?

Israelin pääministeri Netanjahun paljastettua Yhdysvaltojen Israelille luovuttamaa tiedustelutietoa, tulkittiin tämän aiheuttaneen vahinkoa Israelin ja Yhdysvaltojen suhteille. Presidentti Obama ilmoitti että Yhdysvallat ryhtyy rajoittamaan arkaluonteisen tiedon luovuttamista. Tämä voi aiheuttaa sen, että Israel ei jatkossa saa Yhdysvalloilta yhtä tarkkaa tai oikea-aikaista tiedustelutietoa.

Voiko tämä tapahtua Suomelle? Ei ole tiedossa miksi tämä ei voisi tapahtua Suomen ja toisen valtion välisille suhteille.

Vastaus: Kyllä.

Koska kysymykseen saatiin positiivinen vastaus, voidaan siirtyä kolmanteen kysymykseen:

3. Voiko ulkosuhteiden heikkeneminen vaikuttaa Suomen vaikutus- ja sopeutumismahdollisuuksien heikkenemiseen?

Ilman Yhdysvaltojen luovuttamaa tietoa Israel joutuu tekemään päätöksiä vähemmän tiedustelutiedon varassa. Tällä voi olla vaikutuksia Israelin mahdollisuuksiin vaikuttaa toimintaympäristöönsä tai varautua sen muutoksiin. Ensimmäinen voi olla tiedonpuute siitä, että käydään neuvotteluita Israelin turvallisuusympäristön muutoksista. Jos tästä ei tiedetä, ei voida painostaa neuvotteluosapuolia huomioimaan Israelin tarpeita. Varautumisen mahdollisuudet heikkenevät, jos Israelille ei toimitettaisi yhtä tarkkaa ja ajantasaista tietoa esimerkiksi sen suurlähetystöihin kohdistuvista terroriuhista. Tällöin se ei ehtisi varautumaan riittävän ajoissa sitä vaarantaviin uhkiiin.

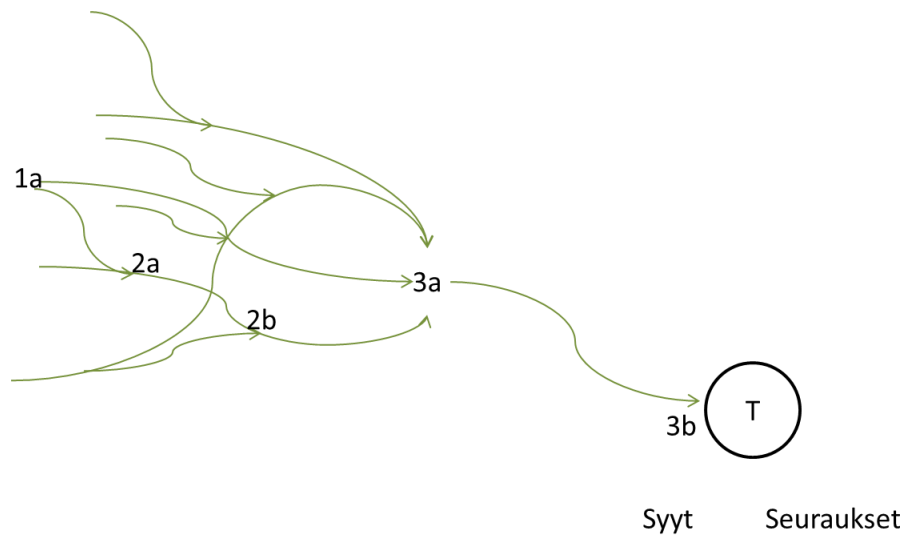
Voiko tämä tapahtua Suomelle? Suomella ei ole omaa ulkomaantiedustelupalvelua, joten kuvattu skenaario voi toteutua Suomessa.

Vastaus: Kyllä

Tiivistetään tapahtumaketjun kysymykset ja vastaukset:

1. Mikä tarkasteltavassa asiakirjassa oleva tieto voi aiheuttaa paljastuessaan Suomen etujen ajamisen pieleen menemisen ulkomailla?
 - a. Tietolähteen nimeäminen.
2. Voiko tietolähteen paljastuminen aiheuttaa Suomen ulkosuhteiden vahingoittumisen?
 - a. Tiedon paljastamisesta aiheutuva suhteiden vahingoittuminen voi aiheutua myös Suomelle.
 - b. Suhteiden vahingoittuminen voi aiheuttaa sen, ettei Suomelle luovuteta jatkossa merkittävää tietoa.
3. Voiko ulkosuhteiden heikkeneminen vaikuttaa Suomen vaikutus- ja sopeutumismahdollisuuksien heikkenemiseen?
 - a. Suomi tekee merkittäviä päätöksiä ilman ulkomailta saatua lisätietoa.
 - b. Vähemmän tiedon valossa tehdyt päätökset voivat vaikuttaa heikentävästi Suomen mahdollisuuksiin vaikuttaa tai varautua toimintaympäristönsä tapahtumiin.

Kun vastaukset sijoitetaan pinch-point -kaavioon, havaitaan syy-seuraus-suhteen tunnistamisen vaiheet. Kaaviosta tulee laajempi, jos samalla arvioidaan muitakin seikkoja kuin tiedon paljastumista ja sen seurausta ulkosuhteille. Jos usealla eri riskilajilla on yhteisiä syitä tai seurauksia, on tämä merkittävä tieto riskienhallinnan keinoja valittaessa. Tämän opinnäytetyön kannalta tällä ei ole juurikaan merkitystä.



Kuva 2 Esimerkin riskianalyysin tulokset sijoitettuna pinch-point -kaavioon

Menetelmän avulla osoitettiin, että on mahdollista löytää asiakirjoista seikkoja, joiden paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa Suomen eduille ulkomailla. Menetelmän ei tarvitse olla kaikkia vaihtoehtoja osoittava, vaan yhden mahdollisen skenaarion läpimenon.